LA SCIENZA

DELLE

COSTITUZIONI

PER

GIANDOMENICO ROMAGNOSI

OPERA POSTUMA

VOL. SECONDO.

Si vende
IN LIVORNO
nella Tipografia del Patriota.
IN NAPOLI
dai principali librai.

1849

Hoc civitati maximum est salutis initium super quo quasi stabili fundamento aedificare postea quidquid civitati decorum et huic constitutioni congruum sit, facile quisque poterit. Sed, si fundamentum hoc debile ruinosumque fuerit, nulla civilis opera prospere deinde procedet.

PLATO *de Legib. Dialog. V.*

(*Tipografia Perrotti.*)

LA SCIENZA

DELLE

COSTITUZIONI

TOMO TERZO.

PARTE III.

TEORIA COSTITUZIONALE.

LIBRO II.

TEORIA COSTITUZIONALE RIGUARDANTE LA POLITICA ESTERNA.

CAPITOLO I.

AZIONE RISPETTIVA DELLE GENTI EUROPEE. — QUESTIONE SULLA POTENZA DEGLI STATI VOLUTA DALLA NATURA.

§ 1.

Oggetti e metodo di questo capo.

Sopra tre massimi oggetti l'ordinator dello stato deve ad un solo tratto portare la sua attenzione allorchè vuole stabilire il sistema degli affari esteri. Questi oggetti sono:

I. I fondamenti della potenza.
II. Le cauzioni della prudenza.
III. Le discipline della provvidenza.

Ognuno intende che questi tre oggetti non dovranno essere considerati in una vaga generalità nella quale si prescinda dalle circostanze speciali di fatto, ma che dovranno essere mediati ed ordinati in relazione ai luoghi, ai tempi e alla situazione delle cose e degli uomini.

Egli è vero che l' ordine eterno della natura ha poste certe condizioni senza le quali esistere e durare non può la potenza degli stati ; ma egli è vero del pari che per giungere ad effettuare queste condizioni e per dar loro una maggiore o minore estensione, fa d' uopo consultare lo stato attuale delle cose indotto dal tempo, dalla fortuna e dall' opera degli uomini.

Dalle quali considerazioni ci viene tracciata l' economia colla quale dovremo trattare la teoria degli affari esteri in mira alla costituzione della monarchia nazionale rappresentativa.

Premessa una rapida occhiata sulla condizione attuale dei principati europei e sulla palese loro tendenza, io entrerò a ricercare delle primitive e necessarie condizioni della potenza degli stati. Fedele alla legge della duplice necessità impostami da principio, io mi studierò di coglierne gli oracoli, ben sicuro che nè per variar di vicende, nè per

volgere di secoli, nè per contrastar di uomini potranno essere giammai smentiti. Da questi oracoli io dedurrò i principii direttivi della politica esterna adattati alla monarchia costituzionale. Io preveggo tutte le declamazioni dell'oscurantismo, e tutte le persecuzioni del dispotismo ; ma io riposo sicuro sulle salde basi della indeclinabile provvidenza che conduce i governi della terra.

§ 2.

Dell' azione reciproca degli stati moderni di Europa.

L'azione reciproca degli stati esteri si può dire in Europa incessante, e parallela alla nascita ed alla vita giornaliera di ognuno. Non è permesso di perdere di vista i progressi degli stati vicini, nè di rimaner al di sotto di loro senza cader vittima della loro ingordigia o bersaglio delle loro soperchierie. Molti tratti ci hanno fatto sentire il perpetuo contatto dell' ordine interno coll' estere relazioni.

Dacchè molti principati europei o si levarono di dosso gl' invasori stranieri, o posero fine alle scissure intestine e incominciarono a sottoporre all' unità monarchica i

grandi vassalli e i capi del loro clero, e per tal modo acquistarono la loro politica esistenza, essi incominciarono pure ad agire al di fuori ed a porre a cimento la loro potenza per dominare gli uni sugli altri (1).

Il predominio delle passioni fu sempre lo stesso ; ma non fu sempre eguale l'impudenza nel professarlo. Quest'impudenza parve riservata ai tempi nostri, ne' quali alla lacerazione degli stati ed alla cospirazione di alcuni forti contro gli altri deboli fu dato il nome di ordinazione legittima delle genti (2).

Se una civiltà spinta ad un certo grado fra i popoli di Europa non ha più permesso ad un sol potentato di rinnovare la monarchia universale effettuata dai Romani, si è

(1) Gli ultimi anni del secolo decimo quinto, come segnano una nuova era per il potere dell' opinione del commercio in Europa, così segnano una nuova era per la politica esteriore nata dalla reintegrazione nazionale di diversi popoli. Sotto Ferdinando ed Isabella si uniscono le grandi membra della Spagna e si cacciano i Mori. Sotto Luigi IX, in Francia, la potenza del monarca prende il di sopra dei feudatarii. Sotto Enrico VII, in Inghilterra, hanno fine le divisioni delle case di Yorck e di Lancastre.

(2) Su di ciò merita d' esser letto un libro composto nella prima metà del secolo passato dal marchese Maffei, intitolato: *Consiglio politico presentato al governo veneto, nell'anno* 1736 ..... In Venezia, dalla stamperia Palese, 1798 ; pag. 27 a 34.

però riuscito ad introdurre un feudalismo politico del quale i popoli sono mercanteggiati a guisa di greggi, ed i principi meno potenti sono stati assoggettati ad un vassallaggio del pari oneroso che offensivo degli ingeniti diritti dei principati e delle nazioni.

Questo, come ognun sente, è l'estremo punto di soverchieria al quale giungere si poteva; ma questo è pure il primo punto da cui certamente s'iniziò la redenzione delle genti europee. In mezzo alla pausa nella quale or giace l'Europa sorge la voce della Provvidenza, la quale disse alla Russia: Tu opererai nel settentrione dell'Europa e dell'Asia ciò che un tempo operò Roma nel mezzodì. Il tuo interesse ti conduce necessariamente a propagare i principii della civilizzazione senza la quale tu non potresti essere nè illustre, nè potente. Nulla può distornarti dalla tua impresa quando tu non volga la tua potenza contro l'interno dell'Europa, perocchè la tua posizione ti rende invulnerabile. I popoli da te governati non possono che guadagnare dalla tua amministrazione. Incomincia a legare gli uomini alla terra colla proprietà, e gli uomini la miglioreranno; la terra migliorata moltiplicherà e migliorerà gli uomini, ed in proporzione crescerà la tua potenza. Da que-

sta potenza accresciuta dalla coltura i diversi popoli saranno pareggiati in civiltà; e se un giorno avvenisse la dissoluzione del tuo sterminato impero, ne sorgeranno indi monarchie nazionali nelle quali l' unità di lingua, di genio, di costume, circoscritta dai monti, dai fiumi, o dai deserti, costituirà ogni stato politico giusta i rapporti della vera sua unità naturale. La tua prima monarchia non sorgerà più, ma sorgeranno nazioni incivilite, potenti ed eguali.

Essa dice alla Francia : Lo stato di cattività cui sei ora condannata da' tuoi nemici, servati ad istruirti della vera natura e della buona composizione della nazionale monarchia, e a disporre tutti gli animi ad immaginarla e a procurarla. Per dieci anni fosti occupata a combattere e a detestare la monarchia privilegiata, senza curarti se esistere ne potesse un'altra specie degna della ragione; per altri quindici anni tu fosti gettata di slancio in una monarchia militare nella quale ti era perfin interdetto di fissare lo sguardo su i fondamenti della monarchia nazionale. Ora la tua sventura ti renda instrutta e ti guidi a conciliare tutti i partiti e ad unirli ad un governo nel quale la forza della sudditanza sia accoppiata al trionfo della libertà. I grandi elementi della poten-

za nazionale sono ancora interi presso di te. Grandi destini ti sono ancor riserbati: i popoli che gemono sotto il peso del dispotismo, ed i principi che fremono sotto il giogo della dipendenza, tengono lo sguardo fisso in te ed affrettano coi loro voti il momento della tua liberazione.

Essa dice ai principi minori: Il vassallaggio nel quale siete caduti, ingiurioso alla vostra dignità ed oppressivo della vostra potenza, non potrà essere temperato o rimosso fino a che non vi facciate forti coll' associarvi di spirito e di cuore con i vostri popoli e collegarvi fra di voi coi vincoli d' una sincera alleanza. Uno e identico è l' interesse che vi spinge, ed uno e identico il mezzo che vi resta, cioè la forza unita. Questa forza non può essere creata dentro i vostri stati che con una savia costituzione politica, la quale, legando i vostri interessi con quelli dei vostri popoli, introduca fra voi ed essi un vincolo di fiducia, di libertà e di potenza. Questa forza non può essere aumentata al di fuori che con un'alleanza sincera, lo scopo della quale sia comune ed efficace a respingere la tirannide che vi soverchia. Una guerra perpetua è proclamata fra voi ed i forti. Fatela coraggiosamente, prima coll' opinione e in ultimo colle armi. Coll' opinione, dando ai vostri

popoli il miglior de' governi, che serva di esempio invidiabile ai miseri che gemono sotto al dispotismo ; colle armi, allorchè vi venga il destro di agire colla probabilità di trionfare della oppressione e di ricuperare la vostra indipendenza. Non temiate dell'ombra colossale dei vostri oppressori. Altro è uno stato corpulento, ed altro è uno stato potente. Il dispotismo, l'avarizia, l'ipocrisia consumano a bel bello la potenza dove si trovasse, e rendono uno stato macchinoso, facile ad essere rovesciato o almen debellato. Fate dunque cuore, e confidate eziandio nella discordia inevitabile fra coloro che non hanno altra guida che le passioni senza lume e senza freno.

Essa dice ai popoli : Illuminatevi su i vostri interessi e su quelli de' vostri governi, perocchè la vostra redenzione non può mancare. Io in tutte le età fo andar avanti i popoli a forza di battiture. Tocca ad essi di approfittarsi delle mie lezioni, onde non retrocedere dal cammino nel quale li ho sospinti. Io loro schiudo gradatamente il tesoro della sapienza politica ; e circoscrivo finalmente ogni nazione in quello stato per cui possa equilibrarsi con qualunque altra e conservare la propria indipendenza. Io non permetto che un popolo scada meno di

un altro impunemente. Io voglio, o per amore o per forza, l'eguaglianza e il progresso, fino a che si giunga all'equilibrio universale.

§ 3.

Della monarchia universale di Europa.

Se consultiamo ciò che è stato detto, scritto e fatto in proposito di politica esterna fino al dì d'oggi, noi troviamo che i Gabinetti sono appena d'accordo nel pensare essere passato il tempo di ristabilire in Europa la monarchia universale. Sia l'inutilità dei tentativi fatti da alcuni possenti monarchi, sia il sentimento della resistenza che può essere contrapposta dalle altre potenze anche collegate che abbia indotta questa persuasione, egli è certo che il pensiero d'una sola monarchia europea in oggi è relegato fra le chimere.

Tutto d'altronde cospira ad avvalorare questa opinione. Considerate voi la geografica conformazione dell'Europa? Voi la vedete divisa da golfi e da mari, ed intersecata in più sensi da catene di montagne. Considerate voi i nostri climi? Voi vi convincerete che essi non ci infondono quel grado di mollezza che ci renda pienamente schiavi

dei sensi e ci porti alla servitù come gli abitanti dell' Indostan. Il nostro suolo corrisponde bensì a ben inteso lavoro, ma non offre spontanee messi all' infingardaggine. Considerate voi la diversità di favella, di religione, di instituzioni, di gusto? Voi vedete che tutto si oppone all' unità di società e di dominazione. Ma ciò sarebbe poco, perocchè le stesse circostanze o cagioni di divisione esistevano anche ai tempi di Roma imperante. Ciò che in ultima analisi si oppone più che ogn' altra cosa a che l' Europa sia da universal monarchia soggiogata, si è la somiglianza degli elementi della potenza degli stati. Se ognuno non li possiede in una misura eguale, ognuno può supplire colle alleanze; ma la potenza federativa non potrebbe equilibrare la potenza personale se fra tutte le membra della federazione non esistesse per lo meno un identità di mezzi di resistenza, valevoli a respingere la potenza nemica. Un esercito di Americani armati di bastoni o di freccie, comunque coraggiosi e pari di numero, potrebbe mai equilibrare un esercito di Europei muniti di artiglierie, di archibugi, e degli altri mezzi di difesa e di offesa?

La parità dunque dei mezzi di potenza, accoppiata alle altre mentovate circostanze, re-

spingono la unità di consorzio e di impero d' una monarchia universale.

§ 4.

Ricerca sulla potenza alla quale la natura chiama le genti europee.

Se però alcuni stati dovessero appoggiarsi sempre ad alcuni altri, la loro esistenza sarebbe sempre precaria, nè mai potrebbero arrivare alla indipendenza. Ognuno sente che quando parlo d' indipendenza io parlo d' uno stato tale per cui una nazione sia in grado, tanto di garantire la propria esistenza, quanto di non essere costretta a mantenerla coi sagrificii d' una troppo dispari alleanza. Ora domando se la natura delle cose e l' andamento dei secoli chiami, o no, le genti europee a questo stato d' indipendenza.

Domandare se la natura, dopo almeno un certo tempo, chiami le nazioni europee ad una vera indipendenza, egli è lo stesso che domandare se ad una certa età le chiami ad una *eguale potenza*. Ora come potremo noi assicurarci se la natura abbia *preparate* le cause e faccia agire gli stimoli per giungere a questa parità di potenza ? Questione nuova, importante e decisiva, tanto per il dirit-

to quanto per la politica delle genti europee.

Prima di rispondere categoricamente a questa questione, io stimo necessario di analizzarne i termini. I miei lettori mi perdoneranno se, attesa l' importanza e la novità dell' argomento, io rallento il corso della mia trattazione. Il frutto che ne deriverà compenserà, io spero, questa sua pazienza.

CAPITOLO II.

ESAME DEI COSTITUTIVI DELLA POTENZA DEGLI STATI

§ 5.

Prima idea generale dei costitutivi della potenza degli stati.

La *potenza rispettiva* delle nazioni forma il primo soggetto del quale convien formarsi un' idea assoluta, chiara, ed appoggiata ai fatti naturali ed irrefragabili. Ora domando io in che veramente consista questa potenza.

Altro è la *potenza* ed altro sono i *poteri* dello stato, del governo e degli uomini. Ognuno intende di leggieri che la potenza d' uno stato presa materialmente altro non può essere *in sostanza* che la somma dei poteri naturali di molti individui collegati in società civile. Ma dir dovremo forse che tali poteri si possano assumere come sinonimi della *potenza* dello stato?

È troppo noto che fra l' idea dei *poteri naturali* degli individui, e della *potenza politica* di uno stato, vi passa una importante differenza. Egli è vero che per costituire la potenza politica si ricercano i poteri naturali

degli uomini che compongono uno stato; ma, data la esistenza di questi poteri, non ne nasce perciò stesso la potenza politica. I poteri degli uomini esistono nell' oppressione, nella discordia, nella guerra civile; ma esiste allora forse la potenza dello stato? No certamente: questa potenza risulta così dallo sviluppamento, dall' elaterio, e dalla consociazione di questi poteri; chè senza di ciò non vi ha potenza politica. Essa collo stesso materiale di poteri diviene maggiore o minore presso il medesimo popolo col crescere e col venir meno dello sviluppamento morale politico, coll' annodarsi e col rilasciarsi della consociazione, coll' afforzarsi o coll'infievolirsi dell' energia dei poteri medesimi. I poteri rimangono, ma la potenza svanisce. Affine di comprendere più chiaramente la verità di questa osservazione, io vi domando in che veramente consistano questi poteri in relazione alla vita di uno stato. La risposta è agevole. Essi consistono nei poteri degli uomini che lo compongono. Ora siccome in ogni uomo si distingue il *conoscere*, il *volere* ed il *potere* fisico di eseguire, così i poteri naturali di un aggregato di uomini costituenti una morale personalità, cioè una complessiva unità sociale, consisteranno nella comune *cognizione* delle cose riguardanti

l' intiero complesso della comunanza, nel volere e nel potere effettuar le cose riguardanti la comunanza (1).

Ma se queste cognizioni non sono *adequate* al bisogno; se questa volontà non determina l' effezione di quelle medesime cose che dalla cognizione vengono presentate; se la energia della volontà dei singoli, se il complesso delle forze fisiche non è proporzionato alla forza degli ostacoli che si debbono superare, allora non potete verificare più le condizioni proposte. I poteri dunque di un popolo, atteggiati colle condizioni necessarie alla vita loro politica, ricercano necessariamente la *cospirazione unanime* delle mire, dell'energia morale e delle forze fisiche della comunanza, il tutto *proporzionato* alla natura delle circostanze giovevoli o nocive alla sua sicurezza e alla sua soddisfazione. Supponete voi una grande popolazione senza il corredo di quelle forze morali che derivano dalla coltura e che insegnarono a moltiplicare le forze fisiche? Allora voi vedete un branco di Europei conquistare un nuovo mondo per la sola superiorità di queste for-

(1) Non è necessario che queste cognizioni siano eguali in tutti: ma è necessario che siano proporzionate alla libertà ed alla sudditanza di tutti, ed alla dominazione dei pochi.

ze morali e dei mezzi fisici che queste forze somministrarono e che poscia dirigono. Accordate voi una superiorità di coltura puramente morale senza unirvi le forze fisiche? Allora voi vedete la Grecia soggiogata da Roma. Accordate voi superiorità di coltura e un aggregato di forze fisiche senza di quell' energia nazionale che deriva dall' amor della patria e da un senso elevato della propria dignità? Allora voi vedete trentamila Greci conquistare l' Asia; allora vedete i Barbari del medio evo conquistare l' impero di Occidente, pochi Tartari conquistar la China. La cospirazione dunque summentovata è indispensabile alla vera potenza degli stati.

Ma con questa unione voi realmente eseguite una *creazione*, come dall' unione di molte molecole dotate di forza attrattiva e impulsiva, create corpi i quali, sottoposti ad un ordine unico, fanno sorgere un nuovo universo. L' opera che eseguite vi produce un ente dotato di una forma e di una unità tutta propria, che si appella POTENZA DELLO STATO; i di cui elementi primitivi sono la *intelligenza sociale*, il *patriotismo* e la *popolazione unita*. Ma siccome la potenza è costituita necessariamente ed ordinata a motivo della sicurezza e della soddisfazione

di un popolo, talchè tentando egli, ma non producendo l'effetto inteso, esso si trova *impotente* a produrlo con la forza di questi elementi; e quindi la potenza politica si deve necessariamente determinare in conseguenza della efficacia dei mentovati elementi a produrre nei rispettivi casi la comune sicurezza e soddisfazione. Per lo che devesi conchiudere, che ad effettuare la potenza politica di uno stato richieggasi *quel grado* di coltura, di patriotismo, di popolazione, e quell' UNION DI MEZZI derivanti da queste tre cause, che ne possa nascere naturalmente la comune sicurezza e soddisfazione.

§ 6.

Dove riseggano i principii attivi e prossimi della potenza di uno stato.

Le cose discorse sin qui non possono servire che a tratteggiare all' indigrosso i lineamenti della vera potenza degli stati politici. Nuovo argomento di meditazione all' uomo di genio è offerto qui, degno della pienezza dei tempi ai quali siam vicini. L' indole di quest' opera non mi permette di versare più ampiamente sul medesimo. Dirò dunque in mira alla teoria costituzionale doversi distinguere gli elementi di poteri individuali

della potenza dello stato dagli elementi o *poteri sociali* costituenti la potenza medesima. Il *conoscere*, il *volere* ed il *poter fisico* dei singoli sono elementi dei poteri individuali. Il poter dei beni, dell' opinione e della forza costituiscono complessivamente la potenza dello stato. Ma questa potenza non si verifica se non quando questi poteri siano ordinati ed effettuati giusta lo scopo della prosperità e della sicurezza interna ed esterna. Il primo consiste nelle forze sociali mosse dalle cose godevoli; il secondo nelle forze sociali mosse dall'opinione de' proprii diritti; il terzo nelle forze sociali mosse dal comando di un principato. È necessario che l' ordinator dello stato ed il legislatore abbia sempre l' occhio rivolto a questa triade suprema del mondo politico. Quando essa sia ordinata a dovere, voi avrete eseguiti i decreti della provvidenza divina in tutte le parti, tanto nel produrre il bene quanto nel prevenir il male. Serva per quest' ultimo punto di saggio il considerare che i delitti comuni sogliono d' ordinario derivare o da difetto di *sussistenza*, o da difetto d' *educazione*, o da difetto di *vigilanza*. La prima causa si riferisce all' ordine *economico*, la seconda all' ordine *morale*, la terza all' ordine *politico*. Al-

la prima viene rimediato colle buone leggi civili e cogli economici stabilimenti amministrativi ; alla seconda colle istituzioni che illuminano la mente, interessano il cuore ed abituano alla fatica ; alla terza con una buona polizia e colla miglior amministrazione della giustizia.

Ma lasciando i particolari e salendo alla vista dei generali, noi troviamo che nell' ordinare la costituzione converrà necessariamente por mano a tutti e tre i poteri ad un tratto, e gagliardamente piegarli, associarli e spingerli allo scopo voluto, di maniera che ne debba sorgere l' effetto inteso.

E siccome ciò non può derivare che dall' azione propria del governo, così nella costituzione stessa del governo debbono essere preparate le cause dell' ordinazione dei tre poteri sociali ora ricordati.

Giunti a quest' ultimo punto noi possiamo per un' operazione mentale distinguere il governo dalla società, come il cervello dal rimanente del corpo. E però ci vien fatto di raffigurare la speciale sua organizzazione atteggiata in modo da servire alla vita, all' incremento e al movimento dell' universale. In esso, preso isolato, non si ravvisano che le operazioni d' un viscere particolare ; ma preso unito col corpo noi vi riconosciamo un

principio di universale azione, progresso e movimento.

Così lo stabilimento delle autorità nella società rassomiglierà al sistema nervoso nel corpo animale. Se esso move i muscoli od altri visceri, esso racchiude nel proprio tessuto il principio della propria energia. L' energia di questo sistema s' identifica con quella di tutto il corpo sociale, e costituisce la potenza vera dello stato. La potenza dunque del governo, come forma *parte*, forma pur anche il *principio* della potenza dello stato. Ma quando uno stato è potente, è anche felice per quanto le cose umane comportano; ed intanto è potente in quanto è felice, perocchè dai desiderii e dalla soddisfazione dell' universale deriva la massima cospirazione delle forze individuali. Noi dunque possiamo proporci come scopo dell' atto costituzionale delle leggi e delle istituzioni tutte il produr la potenza dello stato come cosa equivalente del ben essere universale.

§ 7.

Stimoli e movimenti degli stati.

Non havvi potenza dove esistono solamente forze, ma bensì dove le forze produ-

cono il dato effetto al quale si vogliono destinate. Ma per produrre un dato effetto è necessario il dato *esercizio* di queste forze, locchè presuppone un *eccitamento* delle forze suddette, il quale non può derivare che dagli stimoli, ossia da agenti eccitanti e rattemperanti le forze medesime.

Questi stimoli nei corpi sociali consistono nei bisogni degli individui e nei poteri sociali, che rispettivamente possono soddisfare o rintuzzare i bisogni medesimi. Soddisfare fin dove la natura imperiosamente lo esige ; rintuzzare fin dove la necessità pubblica lo comanda.

E qui convien ricorrere alla legge fondamentale e predominante della vita degli stati, nata dal contrasto degli stimoli individuali e sociali : legge che forma la suprema *giustizia* politica ; legge che, raffigurata anticipatamente dalla mente, forma l'idea archetipa della politica sapienza ; legge che, promulgata ed intesa dai governanti e dai governati, produce la *moralità politica* degli stati.

Questa legge, non ideata dall'uomo, ma scritta per mano della natura stessa, costituisce il codice immutabile dei destini delle società umane. Qui il diritto è unificato col fatto, la ragione concorda colla natu-

ra, e la natura viene vinta coll'essere secondata.

Questa legge si è quella che fu già descritta nel libro antecedente sotto il nome di *formola universale della vita degli Stati.* (V. Teoria speciale, lib. I, § 10).

Io non entrerò ad esaminare questa legge. Questo esame mi porterebbe ad esporre tutta la teoria della vita degli Stati, ignota fin qui, e senza della quale tutta la politica non riesce che un cieco empirismo. Restringendomi invece ad un aspetto più vicino all' arte costituzionale, osserverò che non si può concepire uno stato civile senza concepire un principato che accentri e diriga le funzioni tutte della sua vita. Di più, un corpo politico vive per secoli, e le generazioni si succedono ad ogni istante, tal che nell' ordine politico la di lui vita è uno stato forzato e artificiale in cui si verifica un perpetuo *conato* ad annientare la potenza, sì per lo sforzo alla indipendenza di coloro che sono provetti, sì per la ignoranza e debolezza di coloro che nascono, e sì per il decadimento di coloro che invecchiano.

Alla potenza dunque di uno stato sarà necessario che il *governo* sia *costituito* in modo che egli crei e mantenga i costitutivi della potenza sì contro l'azione innovatrice

del tempo che contro l'azione disordinata degli umani interessi, e per conseguenza sia così abile, zelante e forte da saper volere e poter vincere l'incessante conato dell'ignoranza e della discordia nelle unioni umane.

§ 8.

Della potenza degli stati in relazione alle diverse età.

Se noi consideriamo il nostro soggetto in relazione all'azione del tempo, veggiamo che lo stato delle civili società è necessariamente *vario*, e più o meno *progressivo*; così ne risulta che la loro potenza *variar* deve ne' secoli, e per la forma e per la energia. Ma lo stato posteriore deriva necessariamente dallo stato anteriore; la potenza futura è parto della presente. Essa, come la presente, è indispensabile alla sicurezza e felicità dello stato. È vero che la forza delle cose è tale, che la buona costituzione ed il buon regime della presente prepara l'ottima costituzione della futura, come l'ottima costituzione e regime d'una madre gravida prepara un ottimo parto; ma egli è vero del pari che in un oggetto del tutto artificiale come questo, nel quale i lumi, lo zelo e la forza dell'operatore sono decisive, la

cura soverchia a mantener il presente può sommamente nuocere all' avvenire.

Per lo che la potenza di un savio governo agir deve necessariamente anche a riguardo dell' avvenire, e precisamente nei rapporti dello sviluppamento progressivo della nazione. Dunque il governo deve regolare le favorevoli o contrarie condizioni delle cose interessanti la vita dello stato, non per mantener semplicemente le cose come sono, ma per riformarle eziandio a seconda delle inevitabili innovazioni del tempo. Dunque pel suo esercizio e pei suoi effetti importerà che le forze pubbliche e private siano armonizzate ed eccitate in modo, non solamente da non soffrire ostacoli fattizii alle mosse successive dello sviluppamento dello stato, ed a quell' incremento di potenza che altro non produce che un continuo equilibrio utile; ma che eziandio sia sempre preparato ed *agevolato* l' esercizio e il trionfo del bene contro gli ostacoli che possono sopravvenire o al di dentro o al di fuori.

Quest' ultima conseguenza, come ognun vede, si riferisce tanto alla legislazione quanto alla costituzione, tanto alle relazioni interne quanto alle relazioni esterne. Essa racchiude il principio fondamentale della più alta ragion di stato.

Limitiamoci ora alla costituzione. Il ricordato principio relativo alla potenza dello stato importa che il governo sia preordinato in modo tale, ch' egli possa nella sua legislazione e nella sua amministrazione essere *flessibile* e *graduale*; lo che non è possibile ottenere nelle repubbliche popolari, nelle quali non si può far intendere anticipatamente la ragione a uomini passionati e senza previdenza, ai quali sembrerebbe fosse colle innovazioni tolta la libertà; nè nei principati assoluti o aristocratici non illuminati, ne' quali i grandi temerebbero di perdere l' autorità. Dal che avviene che essi riguardano le spinte dell' incivilimento come altrettanti attentati criminosi della intemperante natura popolare alla quale essi vanno incontro o con anticaglie già rose dalla vetustà, o con atti di una sospettosa e brutale tirannia; il rimbalzo dei quali scuote ad ogni istante le colonne di quel trono dall' alto del quale credono di soggiogare l' invincibile ed inesorabile tempo che li trascina finalmente sotto le ruine da essi stessi preparate. Ciò non avviene nella *monarchia nazionale rappresentativa;* perocchè ne' suoi costitutivi essenziali racchiude tali fondamenti e tali condizioni che la legislazione e l' amministrazione *secondano* le ur-

genze del tempo, e però anche a riguardo *del tempo* racchiude le condizioni della vera potenza.

Se i vostri vicini vanno avanti e voi rimanete indietro, credete voi di poter farlo impunemente? Consultate le storie di tutte le repubbliche e di tutte le monarchie, e rispondete. Un elemento dunque di potenza sarà la *flessibilità* dello stato; e una delle parti sublimi della politica consisterà nell'*arte d'innovare* e di aggrandire a norma di ciò che la sicurezza pubblica esige.

In generale per altro tutta le potenza d'uno stato rispetto agli stati esteri dovrà risultare da una tal massa di popolazione, da un tal grado di coltura, da una tanta energia morale, e da tali mezzi conseguenti, che dalla loro azione unita si possa respingere ogni offesa esterna o esigere da uno stato estero il proprio diritto. La potenza dunque degli stati è l'opera unita della natura e dell'arte. Il materiale vien somministrato dalla natura, il formale dall'arte.

§ 9.

Fino a qual punto la nostra teoria si concilii coll'idea volgare della potenza degli stati.

Rendiamo queste idee ancor più concrete e pratiche. Coloro che ragionarono della

potenza degli stati rispetto agli stati esteri, distinsero la potenza *propria* dalla *federativa*. Essi riposero la potenza propria nella *pecuniaria* e nella *militare*, non cercando più oltre. Denari e milizie, ecco in ultima analisi gli elementi dei quali dai diplomatici fu composta tutta la potenza d'uno stato rispetto agli stati esteri. Aver dunque tanti denari e tante soldatesche da respingere con successo le agressioni degli altri, o farsi render ragione dagli altri, ecco in che consiste secondo i diplomatici la potenza *propria* d'uno stato rispetto agli stati esteri.

Quest'opinione dei diplomatici se venga riportata alla verità delle cose ed assoggettata ai rapporti della natura, non ripugna colla nostra, ma coincide con lei. All'opposto, se venga intesa in un senso indefinito e grossolano, essa trascina in errori perniciosissimi. Quando Ferdinando Cortes occupò il Messico, trovavasi infinitamente al di sotto di uomini e denari a Montezuma. Lo stesso accadde dei Greci che conquistarono l'Oriente e di altri drappelli d'uomini fortissimi che soggiogarono ricche popolazioni guardate da numerosi eserciti. A che giovò ad esse la superiorità di milizie e di denari? La parità dunque e la superiorità numerica delle soldatesche e dei tesori non costituisce

la parità e la superiorità di potenza che nel solo caso della parità in tutto il rimanente. Se le soldatesche fossero tanti projettili d' egual peso o intensità, o fossero tanti animali di eguale ferocia o vigliaccheria i quali venissero sempre tra loro alle prese in una sola maniera, allora si potrebbe far conto delle sole cifre numeriche ; ma questa supposizione si può forse adottare fra le nazioni ? Chi non sa che la maggiore o minor robustezza, una buona o cattiva disciplina, il coraggio o la codardia, l' eccitamento d' una passione o l' apatia, la buona direzione e la confidenza in un buon capitano o il cattivo e screditato di lui comando, frappongono differenze decisive fra due eserciti parificati negli altri requisiti materiali o del numero o della sussistenza o degli attrezzi di guerra ? La potenza dunque militare non può essere determinata dietro i soli dati numerici, ma deve essere definita ed estimata all' aggiunta di tutti quegli altri elementi che possono rendere un uomo superiore ad un altro. La perizia dei comandanti e la disciplina delle soldatesche appartengono all' *intelligenza*. Il coraggio e l' eccitamento d' una passione appartengono alla volontà. La robustezza o il numero degli armati ed altri sussidii fisici appartengono alla *forza*

esecutrice. La prima fonte e il primo fondamento di questa forza esecutrice si è la *popolazione* unita, la quale somministra il numero che forma la *massa fisica* della potenza militare. Ridotte le cose a questo punto, qual differenza passa fra la ben intesa opinione dei diplomatici circa la potenza militare, e la nostra?

Se voi mi domandaste per quali mezzi si possano in Europa formare soldatesche robuste, coraggiose, eccitate; io vi risponderei: togliete la fame, l'avvilimento e la servitù, e voi otterrete il vostro intento. Ma questo non è il luogo nel quale mi sia permesso di inoltrarmi in questa indagine.

Passiamo ora alla potenza pecuniaria. Essa abbraccia tutti i mezzi coi quali si può fisicamente provvedere ai bisogni d'uno stato. Fu detto da alcuni che la superiorità di popolazione e di produzione del suolo forma la sola potenza e la sola *ricchezza* reale. Atteniamoci a quest'ultima, e consideriamola nei rapporti fra nazione e nazione. Se cento pecore sono mantenute entro un miglio quadrato, saranno certamente eguali a cento pecore mantenute entro dieci miglia quadrate; ma dirò io per questo che il territorio di dieci miglia sia egualmente fertile di pascolo come l'altro territorio di

un miglio? Se queste dieci miglia siano suscettibili d'una produzione dupla, tripla, quadrupla, e quel miglio non sia suscettibile che di quella cultura, che cosa dovremo conchiudere dal paragone di amendue? Certamente si dirà che in questo miglio la coltivazione è portata al suo massimo punto e nelle dieci miglia essere negletta; si dirà chè il miglio coltivato ha il massimo di potenza agricola, e le dieci miglia ne hanno il minimo.

Da questo esempio particolare passiamo alle viste generali. La produzione di ogni territorio può essere valutata o dietro lo stato reale, o dietro lo stato presuntivo. Lo stato presuntivo viene fissato dal punto al quale la produzione stessa può essere portata dall' industria umana. La causa materiale stà nella disposizione della natura; l' effetto risulta dall'applicazione dell' arte. La potenza economica dello stato è il risultato dell' azione della potenza umana della società sulla potenza naturale del suolo, e della nuova trasformazione delle produzioni industriali in usi della vita umana.

Ma allorchè voi mi parlate di arte, di industria, di applicazione delle forze umane sui materiali della natura, potete voi sottrarvi dal concorso dell' intelligenza, della

volontà e della forza fisica degli operatori ? Il ramo dunque della potenza *economica* simboleggiata dalla *pecuniaria* racchiude in sè stesso elementi *morali* ed elementi *fisici*, al pari di ogni altro. Questi elementi non sono nè possono essere elevati al grado di *potenza* se non giungano a soddisfare all' intento al quale si vogliono far servire.

Per questo lato pertanto la nostra opinione coincide con quella dei diplomatici. Solamente a codesti signori fo una ricerca. E questa consiste nel dirmi per quali mezzi si possa ottenere da ogni stato la maggior potenza pecuniaria e militare. Frattanto che eglino pensano alla risposta io procederò oltre all' esame della quistione sopra proposta : se la natura abbia disposte le cose in modo che le diverse nazioni europee debbano giungere ad una eguale potenza.

CAPITOLO III.

A QUALE POTENZA LA NATURA CHIAMI LE GENTI EUROPEE, E QUALI SIANO I MEZZI PER CONSEGUIRLA E CONSERVARLA.

§ 10.

Grandezza territoriale legittima.

Consultiamo prima di tutto la carta geografica nella quale abbiamo già rilevato la separazione fatta dai monti, dai golfi, dai fiumi; a cui aggiungiamo le lingue, il genio, i costumi, ec., ec. Noi veggiamo fra le nazioni una differenza di superficie, ma considerando le altre circostanze noi troviamo che le differenze si compensano. Mirate per esempio l'Italia. Essa in superficie territoriale è la più piccola; ma è la meglio difesa di tutte, e la più ricca rispettivamente di forza riproduttiva in ogni genere, tal che la sua potenza sviluppata può equilibrare quella della Francia, della Spagna, della Ungheria, prese isolatamente. Ciò che abbiam detto di queste parti si può applicare alle altre, di modo che è possibile figurarsi che ogni parte abbia un' esistenza a sè, ed ogni nazione un unico governo.

In questa ipotesi fingiamo che ogni governo conosca appena gli elementi del proprio interesse ; che ne avverrebbe ? Niuno si porrebbe certamente in capo di conquistare il suo vicino, perocchè non vedrebbe che un perpetuo fomento di discordia e di guerre ruinose. D'altronde ogni altra nazione non permetterebbe questo assorbimento contro natura. Ogni nazione sarebbe dunque sinceramente contenta del proprio terreno ripartitogli dalla stessa divina provvidenza, e la smania della conquista sarebbe rilegata fra le atrocità che fecero gemere i miseri antenati.

Sorgerebbero guerre o per motivi di commercio, o per violazione di qualche patto ; ma esse sarebbero sempre rare e finirebbero con paci eque o di retta intenzione. Dico che sarebbero sempre rare, perchè fra più forti che si temono a vicenda più difficilmente si arrischia di combattere. Rette sarebbero le intenzioni e quindi eque sarebbero le paci, perchè non si avrebbe in vista di lacerar territori per far servire una parte di una nazione ad un'altra, ma si avrebbe in vista il mantenimento dell'equilibrio o la soddisfazione di un diritto. Un fatto di storia moderna viene ad avvalorare la nostra congettura. Questo fatto si è lo spirito che

condusse tutte le negoziazioni della pace così detta di Utrecht (1). Conchiudiamo pertanto che l' equilibrio fra le potenze europee non sarà mai effettuato finò a che ogni nazione non abbia acquistata la propria indipendenza. Dico ogni *nazione*; e quando io uso questo nome io intendo di dinotare una popolazione nella quale la natura stessa abbia impresso il tipo dell' unità geografica e morale, come sopra ho spiegato.

§ 11.

Principio fondamentale di politica esterna.— Equilibrio.

Questo equilibrio, considerato dal lato dell' interesse di ogni nazione, formar deve il voto supremo della medesima e lo scopo di tutte le cure di ogni gabinetto. Capisco che per alcuni paesi e per un certo tratto di tempo sembrerà violarsi il principio della attuale stretta difesa; ma, tutto considerato, si troverà che anzi si promove il principio della grande e stabile difesa dello stato. Io mi spiego. Nel concetto volgare la guerra difensiva vien limitata a respingere l' aggressione, e al risarcimento dei danni

(1) Vedi l' *Histoire de la Diplomatie française.*

sofferti, escludendo l'acquisto di nuovo territorio allo stato. Per lo contrario, dato il principio che uno stato possa e debba aggrandire di territorio fino a che tutte le parti dello stesso paese avente lingua, genio, bisogni e contiguità comune, già riunito sotto un sol governo, noi autorizziamo una guerra di *conquista*, la quale, benchè sia limitata dalla unità nazionale, non lascia di essere di mera conquista, e perciò volgarmente riprovata.

A questa osservazione io rispondo primieramente che essa applicar non si potrebbe alla Spagna, all'Inghilterra, assai poco alla Francia; meno poi alle monarchie che predominano su nazioni diverse. Essa dunque colpirebbe soltanto que' paesi che, lacerati da dominazioni diverse, presentano il miserando spettacolo d'una nazione sbranata. Ora rispetto a questa dico che, se una parte della medesima venga eretta in nazionale monarchia, essa può e deve tendere ad aggregare le membra disperse, quando può farlo con sicurezza, senza tema di offendere nè la ragione nè la morale. Qui la conquista non è che pura difesa, perchè tende a procacciare la *sicurezza* della propria indipendenza, scopo primario di ogni governo. La conquista è un male, un delitto, un la-

droneccio, quando manca del titolo della *necessità di esistere*. All' opposto, quando è limitata da questa necessità, essa è pia, giusta e doverosa. Resta dunque a vedere se di fatto esista questa *necessità*.

Egli è indubitato che l' indipendenza dei piccoli stati di Europa non solo è precaria, ma, quel che è peggio, rimane in balìa, ed è per lo più manomessa dalle grandi potenze. Non v' ha fatto più costante di questo, nè più indubitatamente comprovato dagli atti i più solenni della moderna diplomazia. O *aggrandire*, o *perire* : ecco la formola invariabile della attuale diplomazia europea. In questa alternativa che farà dunque il tuo governo, al quale mancano ancora alcune parti del nazionale territorio? Egli dovrà cogliere ogni occasione di unirlo in un solo corpo, usando delle arti tutte della pace e della guerra. Conosco di quante difficoltà sia quest' impresa; ma conosco del pari di quanta efficacia sia l' esempio di un governo libero, forte e felice per allettare un popolo vicino a chiedere l' aggregazione, e quante volte la fortuna, le negoziazioni e le alleanze possano servire a questo disegno.

Nè da questo intento degli stati minori si potrà ricavare vero motivo di gelosia politica per i maggiori, a meno che non voglia-

te sostituire le mire di famiglia alle mire di stato, ed una volgare e indefinita ambizione alla tranquillità ed al naturale equilibrio delle genti europee. Io mi spiego. Supponiamo che una casa predominante d'Europa, non contenta dei confini naturali della nazione da lei padroneggiata, o voglia ingoiare altre nazioni, o voglia trapiantarvi i rampolli della propria famiglia. Egli è per sè manifesto che con questa illimitata ingordigia essa deve porre in timore ed irritare l'orgoglio degli altri potentati, perocchè non si vede un confine alle sue mire ambiziose. Le altre case adunque, più moderate e meno potenti, debbono essere impegnate o ad usurpare egualmente per mettersi del pari colla prima casa ambiziosa, o ad aiutare le nazioni ingoiate o lacerate ad acquistare la loro indipendenza.

Questo secondo partito, come più giusto, è anche il più proficuo per la sicurezza politica della grande famiglia europea. È tempo omai di parlarsi fuori dei denti. Quale confine potete voi porre alla gara d'ingrandimento spiegata ed eseguita a spese dei deboli da due o tre case regnanti, fuor che quello d'una infinita ingordigia? L'equilibrio dunque col quale decorate questa gara è una dolorosa congiura contro l'indipen-

denza degli stati meno potenti, che voi fate ingoiare perchè una casa non sia da meno della sua rivale. Ma voi volete provvedere alla pubblica sicurezza. Alla buon ora; aiutate gli stati meno potenti a porre insieme le membra divise della loro unità nazionale, collegatevi con loro per reprimere l'ambizione illimitata della casa insaziabile, e voi otterrete il vostro intento colla lode di generoso amante della pace del mondo.

Come fra il ladroneccio e l'eguaglianza di diritto non v'è mezzo ragionevole, così fra l'indipendenza d'ogni nazione e la monarchia universale non v'ha punto di mezzo nè giusto, nè sicuro. Io parlo in Europa ed ai principi di Europa. Volete voi la monarchia universale? Pigliatela se potete; alla fine avremo pace. Ma chi è da tanto in oggi da poter tentare od eseguire quest'impresa? Se dunque sarebbe follia tentare in Europa la universale monarchia, è pure iniquo il voler aggregare o tutta o parte d'una nazione ad un'altra. Questo assorbimento nell'atto che rende il paese aggregato un oggetto di mutua cupidigia, ai forti forma un motivo di perpetue guerre devastatrici, le quali finiscono coll'incadaverire le potenze belligeranti e coll'esporle alla fine a quelle terribili vendette che tarde ma sicure la na-

tura vibra sul capo di coloro che non ascoltano che le passioni. Che se ammettete il principio dell' esistenza indipendente di ogni nazione ; se voi adottate la massima che i potentati forti debbono cooperare a quest' intento, voi provvedete alla pace più durevole fralle genti, e ad una moltitudine di servigii che una torbida gelosia e un ingorda ambizione non permette mai di ottenere. Ecco a mio senso a che ridur si debbe la vera teoria dell' equilibrio europeo.

§ 12.

Della giustizia morale. Dell' ingrandimento di alcuni stati.

Sopra ho parlato del diritto d' ingrandirsi degli stati lacerati. Ciò può importare una guerra. Ora autorizzeremo noi una guerra di conquista? Sì signore, io rispondo. Io non debbo temere di scandolezzare gli uomini savi ed illuminati ; ma sol quel volgo ignorante che, confondendo i rapporti delle cose, misura il giusto e l' ingiusto dell' ordine pubblico colle massime dell' ordine privato. I doveri ed i diritti di ogni ordine sono risultati dei dati rapporti di quel tal ordine. Molte cose sono lecite e giuste pel

privato, che non sono tali pel governo; e viceversa molte cose sono giuste, anzi doverose ad un governo, che sarebbero delitti pel privato. Tali sono eminentemente i mezzi tutti penali, e quelli che tendono a preservar colla forza la società. Se la vera sicurezza è lo scopo dell' incolumità, la vera necessità sarà il titolo legittimo delle previdenze. Ora se la natura suggerisce l'ingrandimento dello stato come mezzo *necessario* di incolumità e di sicurezza, l' ordine eterno lo santificherà come giusto; se ad ottenere questo scopo sia *necessaria* la guerra, l' ordine eterno la santificherà come pia; se a movere una giusta guerra sia necessario deviare da una convenzione, l' ordine eterno santificherà questa deviazione come legittima; perocchè fin da principio ogni convenzione involge essenzialmente la clausola di non offendere la reale sicurezza della nazione per cui si contrae. Se dunque una sicura previdenza mostri che altri romperà la fede e ti assalterà sotto la fiducia della fatta convenzione, tu, vedendo in questa fiducia un reale pericolo dello stato, dovrai allontanarlo in forza del dovere di tutela; e però la rottura della fede sarà un mezzo legittimo di difesa. Io non debbo aspettare che l' incendiario armato di fiaccole abbia ap-

piccato il fuoco alle spiche del mio campo per respingerlo ; ma debbo prevenirlo nel cammino.

Per la qual cosa, dirò con Bacone : « Neque recipienda est opinio quorumdam ex Scolasticis : bellum juste suscipi non posse nisi ob injuriam aut provocationem precedentem : siquidem justus metus imminentis periculi, etsi violentia aliqua non praecesserit procul dubio belli causa est competens et legittima (1). » Saviamente e giustamente quindi il Machiavelli lo ricorda : « Non « potere un signore, nè dovere osservare la « fede, quanto tale osservanza gli torni con- « tro, e che sono spente le cagioni che la « fecero promettere ...... però bisogna che « egli abbia un animo disposto a volgersi se- « condo che i venti e le variazioni della for- « tuna gli comandano, e come disse *non par-* « *tirsi dal bene potendo*, ma sapere entrare « nel male *neccssitato* .... Faccia adunque « un principe conto di vincere e mantenere « lo stato ; i mezzi saranno sempre giudi- « cati onorevoli e da ciascuno lodati. »

Basta il senso comune per vedere che la linea di separazione fra il diritto di incolumità o di sicurezza e l' abuso arbitrario della potenza è tracciata dalla *necessità*; che

(1) *Sermones fideles*, Cap. XIX.

per conseguenza non vengono approvate le usurpazioni e le conquiste nate dalla sola ingordigia, la quale presto o tardi divien rovinosa ad uno stato politico.

A parlare per altro con esattezza, la guerra mossa dalle ricordate necessità non è guerra offensiva, ma difensiva; e per distinguerla da quella che è provocata da una presente aggressione io la chiamerò *assicurativa*, mentre quella che respinge l' attuale aggressione la chiamerò col nome di *ripulsiva*. È per sè manifesto che io proscrivo come iniqua ogni guerra così detta di *convenienza*; vale a dire ogni guerra intrapresa per pura ingordigia ed ambizione, e non per una vera necessità comprovata.

Ai potentati (vale a dire agli stati racchiusi fra i loro limiti naturali, e che godono sotto d' un solo governo di tutto un territorio veramente nazionale) non saranno dunque permesse che guerre veramente difensive, sia del loro territorio, sia del loro commercio marittimo, sia dei loro diritti offesi. Non è così per que' principati frazionati ai quali manca la nazionale consistenza, e quindi la forza a mantenersi indipendenti. Per questi saranno necessarie le guerre assicurative, alle quali non si potrà por fine che colla ottenuta unità nazionale, ossia coll'ag-

gregazione di tutto il territorio sotto di un solo governo. La condizione dunque delle cose umane in Europa è tale che agli stati minori fa d'uopo subire maggiori spese, maggiori fatiche, maggiori pericoli, che ai maggiori; e per essi necessario di costituirsi più saviamente che i maggiori, onde supplire coll' industria al valore, e con una artificiale energia a quello che loro manca di reale, e per giungere ad acquistare una potenza eguale agli altri più forti. La monarchia nazionale è l'unico mezzo che in oggi rimane, ed io mi rallegro con que' principi che hanno sentita questa verità.

§ 13.

Intento pratico d'ogni stato rispetto agli stati esteri. — Del credito di confidenza.

Nel costituire una tal monarchia gli affari esteri occupar debbono primariamente l' attenzione immediata dell' ordinator dello stato. È poi necessario aver avanti agli occhi una norma sicura onde prima costituire e poi guidare il governo.

Questa norma è determinata dall' intento pratico che formar deve l' oggetto della politica esterna.

Questo intento qual è? *Rispettare e farsi rispettare*. Ecco l' intento pratico della *politica fra le genti*.

Rispettare l'indipendenza, i diritti e l'onore altrui, ecco un dovere di ogni governo per non provocare le offese e per cattivarsi il favore dell' estero governo.

Far rispettare la propria indipendenza, i proprii diritti, la propria dignità: ecco il primo dei diritti d' uno stato verso di un altro, e il primo dovere di un governo verso il popolo.

Per quali *mezzi* otterrete voi quest' intento? e per dirlo in altri termini, in quale maniera inspirerete e manterrete voi questo rispetto? Col credito di confidenza e col credito di considerazione, per servirmi del linguaggio dei diplomatici. Il credito di *confidenza* è costituito dall' opinione che si ha della lealtà o stabilità morale del principe o del gabinetto. Credere che egli sia per mantener la sua parola, che sia per rispettare l' altrui indipendenza e gli altrui diritti, ecco in che consiste l' opinione che costituisce il credito di confidenza.

Il credito di *considerazione* è costituito dall' opinione della potenza di quel dato stato politico. La potenza della quale parliamo si distingue in *propria* e *federativa*.

La potenza propria risulta da tutto il complesso dei mezzi di offesa e di difesa procacciati colle proprie risorse. La potenza *propria* si suddivide in *pecuniaria* e *militare* come sopra fu già osservato. La potenza *federativa* risulta dalla qualità e dai rapporti più o meno influenti delle alleanze che un dato stato sostiene con un altro (1).

È manifesto che uno stato, quanto più sarà riputato potente o per sè o per le sue alleanze, potrà essere (se non d' altronde a temere di sè) altrettanto più sicuro per parte de' suoi vicini, ed altrettanto più secondato nelle sue mire di procacciare utilità ai proprii sudditi nelle comunicazioni loro coll' estero. Ho detto : se d' altronde *non dà a temere di sè*, imperocchè un gabinetto audace e perfino con mezzi potenti ispira odio e timore invece di inspirare rispetto. Le leghe quindi contro un potentato infido, soverchiatore, sono provocate, alimentate e sostenute fra gli altri stati finchè dura il periodo o almeno il timore di essere oppressi dal comune nemico. La sicurezza quindi dello stato che provocò tanti nemici contro di sè è tanto più compromessa, e l' indipen-

(1) Per tutte queste distinzioni vedi l' opera intitolata *Politique de tous les cabinets de l'Europe*. Tom. III, pag. 317, 318 e altrove.

denza sua è tanto più posta a cimento, quanto più grande è il numero e la potenza degli stati collegati. Locchè avvenire non può quanto un gabinetto sia riputato potente ed alieno dall' offendere senza ragione i suoi vicini, e *propenso* a mantenere i patti convenuti. Tanto è vero che il credito di *confidenza* è causa di sicurezza fralle genti, e quindi mezzo indiretto di reale potenza sotto il rapporto almeno di non provocare alleanze spaventevoli per lo stato.

§ 14.

Sorte degli stati inferiori rispetto al credito di confidenza.

E qui cada una distinzione che potrà forse fare difficoltà per gli stati di ordine inferiore. Il credito di confidenza, mi si dirà, quanto più sarà facile a verificarsi in uno stato che basti a sè stesso, altrettanto sarà difficile ad ottenersi in uno stato il quale non raggiunse ancora il grado a cui la natura lo chiama fralle genti. Il primo, se ben conosca il proprio interesse, non penserà mai ad aggrandirsi, ma solamente a far rispettare il proprio territorio, la propria bandiera marittima, i proprii ambasciatori, la pro-

pria fama, ec., ec. Cauto nel contrarre alleanza si studierà di legarsi il meno che potrà colle medesime per rimanere più rispettato e più rispettabile. Non è così di quegli stati che hanno veramente bisogno di ingrandimento. Se essi non minacceranno verun estera nazione confinante, essi minacceranno sempre gli altri stati compresi nel circondario nazionale. Essi dunque, benchè non movano l' arme l' uno contro l' altro, si dovranno considerar fra loro in uno stato abituale di guerra, perocchè per massima di stato l' uno tende a soggiogar l' altro per formarne un solo popolo soggetto ad uno stesso governo. Ciò posto, il credito di confidenza svanisce fra questi principati, e sarebbe o dabbenaggine il nutrirne l' idea, o poltroneria il somministrarne il titolo. Dunque al credito di confidenza deve sottentrare la diffidenza. Dunque perpetuo deve essere lo sforzo ad acquistare, sia colle arti della pace, sia coi trionfi della guerra.

Non è certamente questa una buona posizione per i popoli che debbono vivere sotto tali governi, ma questa è l' unica sorte che può loro toccare. Qual meraviglia che il possessore d'un argine non consolidato su ampie fondamenta tenti di allargarsi a spese del tuo campo vicino per resistere al fiume che ten-

ta di inondarlo? Qual meraviglia che un animale bisognoso di nutrimento tenti di pigliarlo dove lo trova piuttosto che perire? Come i comodi e le sicurezze della pace sono compagni dell'ordine e dell'equilibrio voluto dalla natura, così gli incomodi e i timori della guerra sono compagni del disordine e dello stato dissociato delle popolazioni della terra. La natura unificante fa sentire la sanzione dell' unità violata. Essa assolutamente vuole l' unione delle parti. La più fortunata nell' ingrandire fino ad occupare tutto il territorio avrà sempre ragione, senza che si possa condannare l' altra che tenta di difendere la propria indipendenza. Amendue sono minacciate d' essere ingoiate dal potente straniero. Amendue non hanno altro mezzo di salvare l' indipendenza e di assicurarla in futuro, che incorporandosi in un sol governo. Amendue dunque si trovano nel caso di due naufraghi che combattono per impossessarsi d' una tavola o giungere prima ad afferrar la riva, o di due che circondati dalle fiamme tentano d' occupare un' unica sortita. La vittoria sarà sempre legittima da qualunque parte venga riportata, perchè ambe le parti combattono con diritto.

Forse taluno per evitare questi estremi si

avviserà di progettare federazioni nazionali contro le aggressioni degli esteri potentati e lasciare così che tutti comandino sulla lor parte di territorio. Ma questo divisamento quanto è volgare altrettanto è illusorio per la comune difesa. È una vera puerilità il contrapporre i fragili vincoli del federalismo ad un potentato che ti assale con forze unite e d' improvviso. È una vera dabbenaggine che fa ridere i forti il ripromettersi con unanime buona fede, zelo e cooperazione da molti principi, ad un sol de' quali, se il nemico prometta vantaggi e riesca di corromperlo, rompe tutta la legge tessuta con tante fatiche e con tanti sagrifizi. È un ignorare il testimonio costante della storia degli stati federativi il voler confidare su d'un aggregato di capi sovrani tanto più gelosi di figurare, quanto sono più privi dei mezzi di farlo; tanto più difficili a confidare ad un capo la comune difesa, quanto più diffidenti tra di loro; tanto più impotenti a cooperar con prestezza e con vigore, quanto meno regolati nella loro amministrazione. In breve, volete voi addormentare un popolo sopra un vulcano coperto? Volete voi tener la porta aperta agli assassini? Stabilite la federazione suddivisata, e voi riuscirete nel vostro intento. Questa è una ve-

rità anche troppo nota a chiunque ha delibato la politica degli stati, talchè alla fine siamo costretti a conchiudere non trovarsi sicurezza che nella potenza elevata all' unità nazionale, regolata da un sol principato.

Io accordo che prima di questo tempo non potrò ottenere il credito di confidenza rispetto agli altri principati nazionali, ma almeno potrò ispirarlo agli esteri potentati, e specialmente a quelli che fossero per giovare all' ingrandimento del mio territorio.

§ 15.

Credito di considerazione sui fondamenti.— Osservazioni speciali sul credito pecuniario.

Veniamo ora al *credito di considerazione.* Esso è determinato alla potenza dello stato, e propriamente consiste nell' opinione o vera o falsa che si ha della detta potenza. La potenza propria (come fu già annotato) si divide in *pecuniaria* e *militare.* La pecuniaria consta di *credito* e di *ricchezze.* Non vi può essere credito pubblico dove non si ha sicurezza che il governo *possa durare ;* chi egli sia per ammettere con lealtà il suo debito, voglia e possa pagarlo nelle convenu-

te scadenze e coi modi pattuiti. La fiducia dunque della *consistenza* e della *solvenza* costituiscono gli elementi del credito pecuniario di uno stato.

Mi si domanderà quali possano essere le cause ossia i motivi atti ad ispirare la *fiducia* summentovata, e però quale sia il miglior garante del credito pubblico. Per me risponda Necker coi seguenti passi: « Il mi-
« glior sostegno del credito si è un governo
« saviamente organizzato, un governo rego-
« lato da leggi costituzionali, cui niuna for-
« za può infrangere, e il quale dell' autori-
« tà primaria forma un utile stromento, e
« non un arbitrario potere.

« In fine la perfezione per il credito sa-
« rebbe una tal sorta di governo, il quale
« alla sicurezza del debito pubblico rendes-
« se pressochè indifferenti le qualità del prin-
« cipe e finanche le qualità dei ministri ai
« quali è affidato il maneggio delle finanze.

« A questa perfezione inoltre si giunge
« con un governo la perpetuità del quale
« non sia posta in dubbio, ed il quale in
« tutti gli impegni suscettibili d' essere fis-
« sati dalle leggi presta la garanzia dei rap-
« presentanti ereditarii e temporarii della
« nazione, e non lascia alcun predominante
« interesse alla volontà ed al potere di un solo.

« Il più abil uomo non farà niente a pro
« del credito pubblico se le grandi forze po-
« litiche non gli prestano la loro assistenza.
« E col soccorso di codeste forze propizie il
« credito potrà nascere e mantenersi quan-
« d' anche il ministro delle finanze sia per
« la scienza il meno segnalato ; perocchè
« senza di codesta scienza si avrà il credito
« pubblico, purchè si verifichino le seguen-
« ti condizioni, cioè :

« Un governo stabile che va perpetuan-
« dosi in una guisa regolare, e che non ispi-
« ra verun timore di rivoluzione, nè nel-
« l' autorità, nè nei principii ;

« Un governo nel quale la sorte del debito
« pubblico non dipenda dalla volontà di un
« sol uomo, principe o ministro, e nemme-
« no da quella di un sol consiglio ;

« Un governo in cui le entrate e le spese
« siano regolate in una maniera solenne, in
« presenza e col libero suffragio dei rappre-
« sentanti della nazione, e soprattutto dei
« rappresentanti del pubblico interesse ;

« Un governo nel quale non solamente
« non si faccia alcun mistero della situazio-
« ne delle finanze, ma sia permesso di con-
« trastarne i calcoli, sola maniera di offrire
« una guarentigia esente da ogni specie di
« incertezza ;

« Un governo che attragga a sè i proprie-
« tarii delle ricchezze coll' ispirar loro una
« perfetta sicurezza;

« Un governo in cui non vi siano nè Si-
« berie, nè Gujane per farvi dimenticare in
« remoti deserti le vittime che sfuggono o
« al rigore d' un agghiacciato clima, o al
« calor cocente d' un sole divorante;

« Un governo il quale in un ricco paese,
« senza opporsi ai diversi usi dei doni di
« fortuna, senza combattere inutilmente il
« corso del lusso e il gusto dei piaceri, dà
« a divedere che le grandi qualità sono ne-
« cessarie alle grandi cariche, e pone nella
« nazione in onore il culto della morale;

« Un governo finalmente il quale non ri-
« getti il soccorso delle idee religiose per
« formare i giovani alla virtù, e per ispirar
« loro odio per la menzogna o per le false
« promesse (1). »

Cogliendo lo spirito unito di tutte queste condizioni, quale conclusione ne nasce? La conclusione che ne nasce si è che l' unico sicuro garante del credito pubblico pecuniario di uno stato si è un governo debitamente temperato e guarentito, quale appunto fu da noi divisato. Oltracciò risulta con quali

(1) *Dernières vues de politique et de finance*. Sect. IX, pag. 270, 271, 274, 275.

cautele debbasi dalla costituzione ordinare tutto il sistema finanziero onde ispirare la fiducia della consistenza, della buona fede e della puntualità d' un governo su di questo punto.

Se uno stato godrà credito e non avrà talvolta denari, potrà ciò non ostante contare d' aver in pronto un fadenari sicuro ed efficace; perocchè sia nell' interno, sia all' estero troverà chi avrà fede in lui in caso che chieda un prestito o tenti altra via di sussidii. Con questo mezzo potrà supplire ad urgenze straordinarie, specialmente di difesa; e però si dovrà considerare il credito come elemento di potenza politica.

Ciò che abbiamo detto del credito pubblico si può per identità di ragione applicare all' altro ramo della potenza pecuniaria, cioè al possesso effettivo delle ricchezze disponibili dallo stato.

§ 16.

Del secondo ramo della potenza pecuniaria. Questione da esaminarsi.

Le ricchezze disponibili dello stato da altro in sostanza non risultano nè possono risultare che dalle ricchezze *della nazione*. Lo

stato non può e non deve posseder nulla di proprio, ma può e deve far *contribuire* tutti i cittadini alle spese necessarie alla pubblica amministrazione. Egli colle leggi deve proteggêr i possessi delle cose, la libertà e la sicurezza dell' industria e del commercio, e procurare colla sua autorità equo ripartimento delle cose godevoli, in tutti que' casi ne' quali manca il conflitto dei privati interessi, dal quale nasce questo equo ripartimento. Ecco in che consiste quella specie di diritto pubblico che fu denominato *alto dominio*, proprio degli stati civili. Le avvocazioni allo stato di certi beni sono una misura puramente transitoria, la quale non deve far variare il principio escludente lo stato dal possesso d' ogni proprietà speciale, per lasciargli il solo alto dominio.

In fatto d' imposte il solo principio direttivo si è quello d' una vera e riconosciuta *necessità* dello stato per governare i cittadini. Questo principio si risolve realmente in un vero *contratto commutativo* nel quale il cittadino paga per ottener sicurezza, protezione, difesa, sussistenza, comodità, o qualunque altro servigio o beneficio dal proprio governo (1); talchè l' uomo non serve mai

(1) « Les revenus de l' État sont une portion que « chaque citoyen donne de son bien pour avoir la sû-

all' uomo, ma alla necessità della natura ed al proprio meglio. Una pienissima libertà e sicurezza trionfa così nel sistema dei tributi. A questo principio non è permesso di derogar mai, nemmeno per la più piccola somma. Se voi autorizzate l'arbitrio per un solo denaro, voi lo autorizzate per qualunque somma; perchè rotta la linea della necessità non è possibile di ritrovare alcun confine per arrestarvi. Fra la più rigorosa necessità e lo spoglio indefinito non v' ha dunque alcun mezzo ragionevole. Ma di ciò parleremo più ampiamente allorchè tratteremo di proposito delle finanze dello stato.

La quistione la quale deve essere qui esaminata consiste nel sapere se voi avrete più ricchezze disponibili per lo stato, combinate col minimo aggravio e colla sicurezza reale e personale interna ed esterna del cittadino (nel che si comprende anche la sicurezza di non essere indebitamente tassato dal proprio governo); e quindi se avrete più potenza pecuniaria mediante la monarchia assoluta o mediante la monarchia temperata; mediante i privilegi e i vincoli civili del

« reté de l'autre, ou pour en jouir agréablement. Pour « bien fixer ces revenus, il faut avoir égard et aux né« cessités de l' État, et aux nécessités des citoyens. » Montesquieu, *Esprit des Lois*, Liv. XIII, Chap. II.

clero e dei nobili, o mediante l'eguaglianza dei diritti? Più oltre spingendo le ricerche, resta a sapersi se avrete più guarentigia per la *proprietà, libertà* e *sicurezza* reale e personale del cittadino nel governo assoluto o nel governo temperato? Questa seconda ricerca colpisce la potenza militare, e più propriamente la *parte morale* di questa specie di potenza. Non dimentichiamo mai, se è possibile, l'azione e riazione d'una parte sull'altra delle cose dello stato. Il senso della politica sicurezza e il godimento della libertà inspirano un amor di patria e una elevatezza generosa alle soldatesche; di modo che voi potete a numero pari contare una potenza dupla militare, in paragone d'uno stato qualunque nel quale manchi questa parte morale.

§ 17.

Sotto qual specie di governo ottener si possano le maggiori ricchezze disponibili di uno stato.

Ripigliamo la quistione ora proposta, ed esaminiamone i termini. Due sono gli aspetti ch'essa presenta: il primo è di fatto, il secondo è di diritto. Nel primo si ricerca

quanto possa pagare un popolo governato nell' una o nell' altra maniera; l' una è propria dell' assoluta, e l' altra propria della temperata o nazional monarchia. Nel secondo si ricerca *quanto debba pagare* in forza del ritorno fondamentale della necessità, e *per qual modo si debba ripartire ed erogare* il tributo, in conseguenza dell' eguaglianza dei diritti di cittadini, e del titolo che autorizzò l' imposizione. Dal che nasce una terza ricerca, la quale consiste nel sapere in quale specie di governo ottener certamente si possa l' osservanza del principio della *necessità,* dell' *equo ripartimento* e della *dovuta erogazione* dei tributi, e però da quale specie di governo possa risultare la stabile potenza pecuniaria dello stato, combinato con ogni altro genere di potenza.

Noi domandiamo in primo luogo sotto quale governo un popolo sia in grado di contribuire maggiormente alle spese dello stato. A questa questione io risponderò col seguente passo di Montesquieu: « Regola generale si è che si possono levare tributi più forti a proporzione della libertà dei sudditi. Per lo contrario si è costretti a moderarli a misura che cresce la servitù. Ciò avvenne ed avverrà sempre nel mondo. Questa è una regola tratta dalla natura, la quale non varia

mai. Noi la veggiamo verificata in tutti i paesi, come in Inghilterra, in Olanda, e in tutti gli stati ne'quali la libertà va diminuendo, fino a che si giunge alla Turchia (1). »

Se la sola imposta sulle terre bene o male coltivate bastasse, o bastar si facesse ai bisogni del governo, forse la questione delle ricchezze disponibili dello stato sarebbe suscettibile d'una soluzione molto semplice. Ma dal momento che si impongono tributi, anche sulle merci o sull'industria, è forza entrare in considerazioni d'una più alta indagine. Il mercante non introduce nello stato la mercanzia, e non paga il tributo, se non ha la probabilità dello smercio. Essa regola la introduzione a misura dello smercio sperato. Esso realmente anticipa al governo il tributo che vien poi pagato dal consumatore. Se dunque vi sarà un piccolo consumo, vi sarà pure una piccola introduzione di merci; o se vi sarà una piccola introduzione, vi sarà una piccola entrata per lo stato, derivante dalla piccola introduzione. È dunque necessario un largo consumo di merci per ottener una larga entrata pubblica mercimoniale. Ma egli è impossibile ottenere un largo consumo dove i consumatori o sono pochi, o possono spender assai po-

(1) *Esprit des Lois*, Liv. XIII, Chap. XII.

co presso il mercante. Dunque per aver una larga entrata pubblica mercimoniale si ricercano molti che spendano assai nell' acquisto delle merci. Ma egli è impossibile che un cittadino spenda assai presso il mercante, se non ha una certa comodità. Dunque per ottenere una larga entrata pubblica commerciale è necessario che una certa comodità sia diffusa sul maggior numero della popolazione. Dunque la produzione, il ripartimento e il corso delle ricchezze deve essere diffuso fra il maggior numero possibile dei cittadini. Ora domando, in quale specie di governo otterrete voi questa diffusione di ricchezze? Nel governo assoluto o nel governo temperato? In un governo nel quale il principe vi toglie o vi può togliere anche il necessario con capricciosi tributi, o in un governo nel quale egli è costretto di rispettare la sola legge della pubblica necessità? In un governo nel quale la massa delle proprietà è vincolata dai privilegi feudali e clericali, o in un governo nel quale il loro corso è regolato dalla naturale spinta dell' industria e della savia economia? In un governo nel quale niuno è sicuro di poter legalmente possedere e esigere il fatto suo, o in un governo nel quale il credito pubblico e privato siano efficacemente garantiti da

una buona legislazione o da una fedele amministrazione? Ognuno risponderà sicuramente che la bramata diffusione delle ricchezze non si potrà ottenere che in questa seconda specie di governo. Ma così è che questa seconda specie di governo non si può effettuare e conservare che mediante una ben intesa e garantita costituzione politica. Dunque la bramata diffusione delle ricchezze non si potrà ottenere che mediante una ben intesa e guarentita costituzione politica. Dunque una tale costituzione è il primo e precipuo mezzo delle ricchezze disponibili dal governo. Dunque una tale costituzione è il primo e precipuo *costitutivo* della *potenza pecuniaria* d' uno stato incivilito.

Facil cosa sarebbe lo sviluppare ed il comprovare questa mia conclusione. Ma trattandosi di un oggetto bastevolmente conosciuto (1), e nel quale il senso intimo dei lettori risponde concordemente, io non mi arresterò su del medesimo. Passerò dunque a parlare dell' altro ramo della potenza dello stato, cioè della *militare*.

(1) Leggasi fra gli altri il Libro XIII dello *Spirito delle Leggi* di Montesquieu.

§ 18.

Del secondo ramo della potenza propria, vale a dire della potenza militare. — Suo fondamento fisico.

Sopra abbiamo accennato che la potenza militare costituisce la seconda parte della potenza *propria* d' uno stato politico. La testa, il cuore e il braccio costituiscono questa potenza. Il braccio di cui parliamo è quello di tutto un popolo. Epperò abbiamo già osservato che il *fondamento fisico* di questa potenza consiste nella *popolazione unita* (§ 6 di questo libro II). Ma di quale popolazione parlammo noi? D' una popolazione *abbondante*, *adulta* e *valorosa*.

Quando io parlo d' un *abbondante* popolazione, io non parlo d' una *ridondante* popolazione, ma bensì della maggior massa di popolazione adulta *proporzionata ai mezzi abituali di sussistenza della nazione*.

E quando parlo dei mezzi abituali di sussistenza, io non intendo di autorizzare qualunque sistema economico, sia equo, sia iniquo, di governo; ma io intendo parlare di que' mezzi che sono prodotti da una ben intesa legislazione e da una fedele ammini-

strazione economica. Allora il celibato forzato di alcuni, o la miseria assoluta di altri non risulta dalla mal opera del governo, ma dalla sola necessità della natura, la quale imponendo il precetto di non formare un matrimonio se non si ha mezzo di mantenere la famiglia, fa sentire il minor male d'un ritegno morale, o punisce l' imprudenza di chi infranse il suo precetto. Senza di questa condizione, l' astinenza del matrimonio per difetto dei mezzi di sussistenza della famiglia non può vestire il vero carattere di dovere morale e politico, ma veste invece il carattere d' un indebito sacrificio fatto ad un governo ignorante o tirannico. Fuori di questa ipotesi, il forzato celibato dei molti derivando dai privilegi spogliativi accordati ai pochi, riesce una soverchieria criminosa, pel governo che vi diede causa, ad un fomento di giusta scontentezza per coloro che ne soffrono l' acerbità. Che se altri, in onta di una mancanza di sussistenza derivata da un vizioso sistema di governo, formano una famiglia di miserabili, tutte le angosce, le malattie e le morti che ne derivano debbono essere imputate al governo, il quale tolse que' mezzi che la natura avrebbe spontaneamente somministrati.

Questo non è ancor tutto. La potenza del-

lo stato viene doppiamente lesa da una sì cattiva legislazione ed amministrazione, come viene doppiamente rinvigorita dalla contraria. Nel primo caso, voi, moltiplicando gli indigenti, moltiplicate le vittime dell'ordine violato, perocchè la popolazione eccedente i mezzi abituali di sussistenza viene richiamata entro i suoi limiti dalla forza prepotente dell'ordine naturale; e però la nazione viene ricondotta per forza a traverso delle malattie e delle stragi entro il circolo d' una minor popolazione, e quindi posta al di sotto di quel grado di potenza fisica al quale potrebbe arrivare. Più ancora moltiplicando i miserabili, aumentate il numero dei nemici dello stato, i quali, stretti dal bisogno, desiderano mutazioni, e frattanto per mille mezzi, anche criminosi, fanno la guerra ai loro concittadini. Voi mi direte che di costoro formerete tanti soldati; dite piuttosto che ne formerete tanta canaglia armata, e nulla più.

Che se all'opposto la popolazione vostra sarà in grado di ottenere que' modi di sussistenza che le sue circostanze naturali economiche permettono, nell' atto che diminuirete gl' indigenti non solamente voi diminuirete il numero dei deboli e vili soldati, ma aumenterete il numero dei robusti e valo-

rosi, perchè saranno alimentati ed avranno una famiglia ed una patria da difendere.

§ 19.

CONTINUAZIONE.

Fondamento morale della potenza militare.

E qui dal fondamento fisico della potenza militare passiamo al *fondamento morale*, il quale abbraccia tutti i mezzi per sè atti a produrre il valore guerriero. Questo valore non può essere commendato, ma solamente inspirato. Questo valore non può essere inspirato con un tozzo di pan nero e col bastone, ma solamente col senso della propria dignità e della propria forza, coll'amore d'una patria libera, e colla speranza dei premii e degli onori ch' essa comparte ai fedeli servigi ed alle gagliarde imprese.

È egli possibile inspirare il senso della propria dignità sotto il bastone del dispotismo ? È egli possibile aver una patria ed una patria libera là dove la nazione vien trattata come un gregge destinato ad essere smunto, tosato e slanato a piacere del pastore e de' suoi satelliti ? È egli possibile che venga precipuamente onorato il vero valore dove

sol vale la potenza dei grandi, la corruzione della corte, e la gelosia del vero merito? Qual meraviglia pertanto che i diplomatici facciano tanto fondamento sulle cifre numeriche delle soldatesche e delle monete, senza curarsi della *parte morale*, nel mentre pure che la sperienza di tutti i secoli altamente proclama la somma disparità di potenza militare frapposta dalla *differenza morale*, nata specialmente dalla natura del governo? Siami qui concesso di contrapporre alla dogmatica arroganza dei moderni diplomatici la seguente dottrina del gran cancelliere Bacone di Verulamio: « Niuna cosa (dic'egli) « è più soggetta ad errore quanto il deter- « minare il vero ed intrinseco valore delle « forze e delle milizie di uno stato, peroc- « chè sonovi regni o stati per circuito e per « tratto di paesi assai vasti, i quali non per- « tanto sono inetti ad ampliare il loro terri- « torio e la loro dominazione; per lo con- « trario poi hannovi certi altri stati d' una « minor dimensione, i quali non pertanto « hanno fondamenti su i quali si possono « elevare grandi monarchie. Le fortezze « presidiate, gli arsenali forniti, le razze « generose di cavalli, gli attrezzi militari « d' ogni genere, ed altre tali cose non ser- « vono che di pelli leonine atte a coprir pe-

« core, se la popolazione stessa non è *d' in-*
« *dole e d' ingegno forte e militare.* Oltreciò
« il numero delle soldatesche non giova do-
« ve il soldato non è agguerrito o è viliac-
« co . . . . . Innumerevoli sono gli esempi nei
« quali il grandissimo numero dei non ag-
« guerriti e non animati, venuti a cimento
« coi pochi forti, hanno dovuto soccombe-
« re. » I pochi leoni della libertà hanno
sempre dissipato le torme dei porci del di-
spotismo.

« Primo igitur (egli conchiude) pro re
« certissima et exploratissima decernatur et
« statuatur : quod caput omnium quae ad
« magnitudinem regni aut status spectent
« sit ut populus ipse sit stirpe et ingenio
« bellicosus (1). »

Quando si parla delle soldatesche come
elemento della vera potenza dello stato, s'in-
tende per sè che esse siano tratte dai proprii
cittadini, e non comprate presso lo stranie-
ro. Bacone, al par di Machiavello, riprova
l' uso abituale delle armi mercenarie come
atte soltanto a procacciare una potenza pas-
seggera. Io poi aggiungo essere incompati-
bili col vivere civile d' una monarchia na-
zionale, come la sperienza e la ragione lo
comprovano.

(1) *Sermones fideles*, Cap. XXIX.

§ 20.

Dei mezzi onde produrre il precipuo elemento morale della potenza militare.

Che se passiamo a considerare i mezzi coi quali si possono ottenere milizie disciplinate, robuste e coraggiose, si scuopre che per virtù di quella potentissima ed inviolabile unità che accentra le leggi tutte del bene, noi non possiamo declinare dai mezzi che costituiscono una buona legislazione ed una fedele amministrazione. E qui, supponendo che esista la prima materia bastante, vale a dire una popolazione proporzionata a respingere le aggressioni d' uno stato vicino, e quindi esistano leggi che non provochino ma facilitino i matrimonii, e invitino gli stranieri attratti sulla qualità del governo, siamo condotti a stabilire che per avere soldati coraggiosi, robusti e disciplinati fa d' uopo di impiegare tutti que' mezzi che servono ad avere numerosi e fedeli cittadini.

Fra gli altri mezzi il citato Bacone suggerisce di guardarsi primieramente dal moltiplicare *soverchiamente i nobili.* « Hoc enim « (dice egli) eo rem deducit ut plebs sit hu- « milis et abjecta, et nihil aliud fere quam

« nobilium mancipia et operarii ubi nume-
« rosior justo est nobilitas erit. Plebs vilis
« et ignava atque demum res redibit ut nec
« centesimum quodque caput sit ad galeam
« portandam idoneum praesertim si pedita-
« tum spectes qui exercitus plerumque est
« robur precipuum (1). Qui si indicano, come ognun vede, coloro che posseggono beni stabili e vincolati. Ora il corso naturale delle proprietà per il quale esse sono distribuite convenevolmente, è l'opera d'una buona costituzione e d' una equa legislazione economica. Così lo scioglimento dei vincoli feudali e fedecommissari è un elemento morale anche della potenza militare.

Si sa d' altronde essere un elemento precipuo della potenza pecuniaria dello stato, perocchè un principe d' un paese nel quale i beni siano vincolati in mano delle classi privilegiate dei nobili e del clero, potrà percepire assaissimo meno di quello che percepisca un governo di un paese nel quale i beni circolano liberamente e accrescono per mille forme le produzioni naturali ed artificiali, e attraggono denaro dall' estero. « Convien in secondo luogo (dice Bacone)
« *guardarsi dal moltiplicare soverchiamente le*
« *imposte* ; *quelle poi che sono richieste da*

(1) *Sermones fideles*, Cap. XXIX.

« *necessità non istabilirle con assoluto impe-*
« *ro, ma col libero e solenne concorso dei rap-*
« *presentanti della nazione.* » Quanto al primo punto egli osserva che : « Neque un-
« quam fiet ut populus tributis oppressus
« fortis existat et bellicosus .... statuatur
« igitur populum tributis gravatum idoneum
« ad imperandum non esse. » E in vero la oppressione fiscale porta o all' indignazione della ribellione o all'abbattimento della mendicità. Prescindendo da altri sentimenti morali, egli sarà sempre impossibile che un uomo occupato a lottar colla fame o a soffrir le battiture fiscali possa concepire mai un senso nazionale e generoso atto ad elevare il carattere e ad ispirar quel coraggio che è necessario al vero soldato. Voi potrete, assoldando la feccia, aver bensì dei masnadieri, dei ladroni, o dei mendicanti armati, ma giammai dei veri militari.

Quanto alla seconda parte del precetto di stabilire le imposte nella maniera degna d'una monarchia costituzionale, io soggiungerò con Bacone che : « Collationes pubblico
« consensu factas minus animos subditorum
« dejicere et deprimere quamque ex impe-
« rio mero indicuntur.... Etsi eædem res
« sint quo ad opes exhauriendas, varie tamen
« omnino animos subditorum afficiunt. »

Io preveggo che al cospetto di que'cortigiani volgari che calpestano l'umanità come il fango, questa ragione sarà ridicola; ma preveggo del pari che sarà validissima per quegli uomini di stato i quali sanno quanto prezioso e potente sia il motore dell'opinione.

Più cose ancora potrei aggiungere per le quali si genera e si afforza il precipuo elemento morale pella potenza militare; ma, se ciò facessi, sarei costretto a percorrere tutte le parti dell'amministrazione d'una repubblica monarchica; e però a porre come primo e potentissimo mezzo la *costituzione* di siffatto governo, locchè in ultima analisi somministra il primo ed ultimo *elemento politico* della potenza militare.

Frattanto giova qui di ammirare e ringraziare l'impero sovrano di quella unità sistematica, la quale per lo stesso mezzo produce la libertà, la prosperità e la potenza delle nazioni incivilite. Interrogate l'ordine necessario delle cose, e troverete sempre che tutto lo sviluppamento, tutto il lume, tutta la libertà, tutta la potenza, e in una parola tutto il bene sì interno che esterno d'uno stato non si può generare e conservare che in una sola combinazione politica, vale a dire nella sola repubblica monarchica, nella quale una stessa ed unica

sorgente produce tutta la forza e tutta la prosperità ; ed una necessaria armonia di interessi e di poteri vi guida possentemente allo stesso punto fuori del quale è impossibile di ritrovare pace, salute e sicurezza per i popoli della terra (1).

Io domando a qualunque uomo di buona fede se questo non sia l' argomento più forte per convincerci della verità e della necessità del nostro sistema. Io sfido qualunque sfacciato partigiano del poter assoluto a produrmi un sol de' vantaggi che risultano dal sistema della repubblica monarchica, ed a nascondermi la debolezza e la ruina che nasce dal potere arbitrario. Ma ciò si vedrà meglio colle particolarità di un bene sviluppato progetto.

§ 21.

Della potenza federativa.

La seconda specie di potenza che può convenire ad uno stato consiste, come fu già osservato, nella *potenza federativa*. Essa risulta dalle alleanze difensive ed offensive, dalla combinazione d' interessi cogli altri

(1) « Dove è buona milizia, conviene che sia buono ordine ; e rade volte anche occorre che non vi sia buona fortuna. » MACHIAVELLI.

stati, d' onde nasce la certezza del loro concorso in certi casi, e del loro ricorso in certi altri.

Tutto in questa materia è così rispettivo che non pare possa essere soggetto a regola veruna. Ad ogni modo però volendo dir qualche cosa in relazione ad una costituzione, non per istabilir disposizioni legislative, ma per adombrar massime direttive di quell' eminente *poter discrezionale* che convien collocare nei supremi moderatori dello stato, farò osservare quanto segue.

Conviene prima di tutto distinguere se lo stato sia per sè una potenza di primo, di secondo, o terzo, o altro *ordine* inferiore. Nel primo caso, pare che la regola sia doversi astenere più che può dalle alleanze, e quindi non legarsi mai se non nei casi di assoluta necessità. Conviene soprattutto guardarsi dal contrar vincoli con quelle potenze che possono avere un interesse di legarti le mani per opprimere facilmente altrui e in fine te stesso. Hannovi certamente alleanze viziose, che io appello *calamitose* ; e queste sono quelle, le quali uno stato grande, indebolito da una disastrosa amministrazione, contrae per non peggiorar di condizione o perdere la sua indipendenza. Ma queste dovendosi riguardare come effetti d' una mala

condotta, sono nella presente trattazione da considerarsi piuttosto come mali cui convien prevenire con una savia costituzione che oggetti da procurare con industria.

Le moltiplici o le mal avvedute alleanze per un potentato di primo ordine sono fatali al suo credito di *considerazione*. « La « puissance militaire (diceva un celebre di- « plomatico) impose plus ou moins, selon « que le souverain puissamment armé peut « faire plus ou moins d'usage de cette puis- « sance.

« Plus il se lie par des traités, plus il re- « streint, plus il circonscrit la possibilité, la « liberté de cet usage. Moins il fait de pareils « traités, plus il étend cette possibilité, plus « il se réserve de liberté, soit pour choisir « à propos le moment d'agir, soit pour don- « ner un prix réel même à son inaction.

« De cette liberté naissent à son égard « les attentions, les déférences de tous ses « voisins, l'espérance chez ses alliés, la crain- « te chez ses ennemis, et tout ce qui peut « constituer le crédit de considération (1). »

L' ufficio dunque migliore d' un potentato di primo ordine si è quello di costituirsi *protettor morale* dei piccoli stati circonvici-

(1) *Politique de tous les Cabinets de l' Europe.* Tom. III, pag. 318, 319.

ni, sì per impedire che un altro grande potentato non si rinforzi con suo pericolo, e sì per allontanare dal suo territorio i colpi immediati del suo nemico. Ma per far ciò conviene che concorra tanto il credito di considerazione quanto quello di confidenza.

Quanto agli stati di ordine inferiore, i quali, secondo me, sono composti d'una frazione sola d'una nazione, conviene che si appoggino necessariamente ad alleati potenti, avendo sempre in mira il solo ingrandimento voluto dalla natura; e colgano per conseguenza tutte le occasioni propizie. Nella scelta degli alleati essi debbono procurare di appoggiarsi a quelli coi quali essi hanno maggiore affinità di carattere, di governo, e soprattutto d'interessi, diffidando eternamente di quei gabinetti i quali non sogliono nè per corso di secoli, nè per vicende politiche, nè per forza di trattati, abbandonar mai le loro antiche pretese sopra un paese da loro una volta posseduto.

§ 22.

Della neutralità.

Dalle cose tutte discorse fin qui è facile dedurre con quali distinzioni i grandi e i

piccoli stati proceder debbano nella neutralità. « Lo star neutrale (dice Machiavelli)
« non credo fosse mai utile ad alcuno quan-
« do egli abbia queste condizioni : che sia
« manco potente di qualunque di quelli
« che combattono, e che egli abbia gli stati
« mescolati con gli stati di chi combatte. E
« a chi dicesse : egli è vero, ma stando neu-
« trali e' ci potrebbe esser tolto questo e
« mantenutoci quello ; rispondo ch' egli è
« meglio perdere ogni cosa virtuosamente
« che parte vituperosamente ; nè si può
« perdere una parte che il tutto non tre-
« mi. » Lice dunque conchiudere che la neutralità nel contratto di due stati in guerra non conviene che ad un grande potentato od almeno a potentati egualmente forti. Lo che fa armonia coll' altra massima di conservarsi liberi da moltiplici alleanze, segnatamente coi forti, onde potersi determinare giusta le esigenze della cosa pubblica. Quanto poi ai potentati minori, risultando per essi la necessità di non rimaner neutrali, ma di dichiararsi per qualcheduno dei belligeranti di primo ordine, ciò fa armonia colla massima già premessa di procurarsi un appoggio col quale non solamente conservarsi, ma salire alla naturale potenza nazionale, onde stabilire finalmente quel-

l'equilibrio al quale la natura chiama le genti sulla terra.

Così la natura, che spinge vittoriosamente le cose all' equilibrio, obbliga con una energica sanzione le nazioni a costituirsi in grandi famiglie corrispondenti ai rapporti fondamentali del mondo fisico sull' ordine del quale è fondato il morale e politico. Così gli stati, anche loro malgrado, sono condotti nell' eterna corrente di quell' ordine nel quale trovar si può pace, sicurezza e soccorso scambievole.

CAPITOLO IV.

DELLA POLITICA ESTERNA DETERMINATA DALL' INTRODUZIONE DELLA REPUBBLICA MONARCHICA.

§ 23.

Soggetto di questo capo.

Fino a qui abbiamo considerato gli stati civili fra di loro sotto d'un aspetto assai semplice, perchè gli abbiamo considerati facendo astrazione dalla *natura* particolare dei loro rispettivi governi.

Per non divagare sopra moltiplici ipotesi, le quali figurar si possono dietro la storia delle civili società considerate nel decorso delle varie loro età, noi ci fisseremo su quella d'un grande potentato, il quale prima degli altri sia stato condotto dalla pienezza dei tempi a darsi una costituzione libera, degna d'un popolo giunto alla sua maturità. Questa supposizione fatta in una parte di mondo come l'Europa moderna, nella quale gli stati non siano dirò così isolati e stranieri gli uni agli altri, ma gli uni concatenati cogli altri per una vicendevo-

lezza di interessi e di comunicazioni, dischiudo alla meditazione dell' uom di stato un vasto complesso di circostanze dalle quali è forza di determinare altri dogmi politici adattati alla nuova situazione delle cose e degli uomini.

In questa supposizione noi fingiamo il fatto di una rivoluzione politica in un stato di primo ordine, e ci figuriamo che si tratti di *assodarla* al di dentro e di *assicurarla* al di fuori. Essa ha dovuto incominciare dalla repubblica democratica, per abbattere e togliere di mezzo fino le ultime macerie del dispotismo monarchico e svegliare l' energia nella nazione. Essa deve finire colla repubblica monarchica, per prevenire il ritorno del dispotismo medesimo, e per dare consistenza allo stato. Il titolo di *repubblica monarchica* farà forse contrasto colla maniera comune di pensare, ma non urterà certamente l' opinione nè dei dotti nè degli uomini di stato. Essi converranno con Rousseau che ogni governo legittimo è repubblicano; con questo nome non s' indica solamente un' aristocrazia o una democrazia, ma in generale qualunque governo guidato dalla volontà generale che forma la legge. Perchè un governo sia legittimo fa d' uopo ch' esso non si confonda col sovrano, ma che egli

ne sia il ministro. Allora la stessa monarchia è una repubblica (1).

§ 24.

Necessità di trapiantare al di fuori la repubblica monarchica.

La repubblica monarchica forma l'ultimo stato in cui si consuma e consolida la rivoluzione politica d'una nazione incivilita. Ragion vorrebbe che niun altro governo o vicino o lontano si opponesse a codesta rivoluzione; perocchè ogni popolo è padrone in casa sua di darsi quel governo e quelle leggi che crede più adattate alla diversa sua età ed alle varie sue contingenze. Ma per mala sorte nostra i dettami della ragione non sono quelli delle passioni; e però la connessione e lo scambievole commercio fralle genti all'occasione d'una politica rivoluzione, provoca l'ambizione e la gelosia dei governi dispotici a movere guerre ostinatissime contro il popolo che incomincia l'opera della politica sua redenzione. L'azione degli interessi e la forza delle circostanze è tale, che la lotta non può finire che colla distruzione dell'uno o dell'altro dei

(1) *Contrat social*, Liv. II, Chap. VI.

governi, e col permanente trionfo o della libertà o della servitù dei popoli.

La sussistenza adunque della monarchia costituzionale in una data nazione che prima delle altre la cresse, non si potrà mai ottenere se non col trapiantare e consolidare il proprio governo al di fuori; locchè operar si dovrà colla forza della opinione e delle armi. L'opera non sarà finita se la rivoluzione non sarà estesa ad una massa preponderante di popolazioni, perocchè non si può trovar stabile sicurezza che in una permanente forza maggiore.

Io non pretendo con questo di autorizzare una formale conquista della maggior parte dei paesi inciviliti; io pretendo soltanto di contrapporre una stabile lega repubblicana ad una stabile lega dispotica. La dispotica si forma, agisce e sussiste in forza della *somiglianza dei vecchi governi fra di loro*. Perchè dunque si possa formare la lega repubblicana, e possa agire e sussistere con sicurezza a fronte della lega dispotica, si dovrà introdurre e mantenere la *stessa* forma di libero e illuminato governo presso una massa per lo meno eguale di popoli o nazioni; locchè importerà l'espulsione delle vecchie regnanti dinastie e la mutazione del personale dei ministerii e delle amministrazioni.

Tostochè la fortuna dell' armi metterà uno stato specialmente grande a disposizione della libera nazion vincitrice, converrà dar mano in esso all' opera della riforma. In ciò non v' è tempo da perdere. È necessario in primo luogo di abbreviare i patimenti d'una guerra disastrosa per i popoli, togliendo di mano a nemici irreconciliabili il mezzo di più rinnovarla. È necessario inoltre che il vincitore si approfitti del vigore morale recentemente infuso nelle sue soldatesche dall'amore della libertà e dal movimento ascendente di tutti gli uomini passionati per le ricchezze, per il potere e per la gloria. Questo vigore, dirò così, proprio ai primordii d' una rivoluzione, non può sempre durare. La soddisfazione di coloro che salirono, l'andamento regolare della disciplina introduce nella massa un senso più moderato quanto capace a conservare altrettanto incapace ad innovare. È necessario soprattutto di non rialzare colle proprie mani un nemico abbattuto per far sì che torni ad assalirti con migliore accorgimento, con maggiore ferocia e con più saldi appoggi. Con migliore accorgimento, perchè i falli o i difetti che produssero le precedenti sconfitte sono avvertiti e corretti; con maggiore ferocia, perchè all' antipatia del sistema aggiungesi

il timore di maggiori perdite future, il dolore dei fatti sagrificii, e l'immenso desiderio di vendicare l'onor del trono oltraggiato in nuova guisa dagli arsi diplomi della pretesa legittimità; con più saldi appoggi, perchè una guerra di governo si converte presso di essi in una guerra di popoli. Strana conversione è questa, ma pur troppo naturale; imperocchè lasciando il vincitor repubblicano sussistere quei governi cui egli poteva abolire, egli lascia nella plebe a loro soggetta solo la dolorosa impressione dei guasti e delle contribuzioni poste colla guerra e colla pace; egli lascia negli amatori della libertà il dolore d'una speranza delusa; egli lascia nei fautori del dispotismo l'orrore d'un corso pericolo e il livore d'una contraria fazione; talchè alla fine tutte le classi, irritate da una guerra frustranea, imbaldanzite da una pace illusoria, riscaldate da principi ipocriti, si concentrano per esercitare una nuova e più terribile riazione, nella quale fanno propria la causa del loro governo, e movono nuova e più pericolosa guerra alla nazione una volta vincitrice, presso la quale all'opposto, se la costituzione vien rilasciata, la guerra di popolo si converta a bel bello in guerra di governo.

Così si aumentano le resistenze invece di sminuirle; così si arrischia l'indipendenza dello stato invece di assicurarla; così si provocano guerre più accanite, più ostinate, più pericolose, invece di spegnerle; così si tradisce la causa della civilizzazione invece di promoverla; così si deludono le voci della Provvidenza invece di secondarle.

Per lo contrario, se nel portare i vittoriosi vostri vessilli in seno d'una nazione afflitta ed umiliata dal dispotismo, voi recherete anche i doni della libertà; se assimilando il di lei governo al vostro, voi l'associerete ai vostri destini, voi sarete accolti da per tutto come angeli liberatori, voi stringerete coi popoli nodi indissolubili di una cordiale alleanza col mezzo della quale voi circonderete lo stato vostro con una salda barriera ed assicurerete sulle basi dei lumi della libertà e della giustizia la vostra indipendenza, la vostra gloria e la vostra dominazione.

Guardatevi sopra tutto dalle suggestioni d'una volgare avarizia ed ambizione, patteggiando perpetue contribuzioni o servigi personali. Voi, per un miserabile lucro o per una vana pompa, guastereste l'opera vostra e perdereste il precipuo bramato vantaggio dell'esterna vostra sicurezza e della

solida vostra gloria nazionale. Mentre fondate il governo della libertà, esigete ciò che fa bisogno, ma il bisogno del momento formi il limite degli aggravii. Essi saranno sopportati di buona voglia, perchè si spererà di compensarli coi beneficii della libertà e della vostra amicizia.

Fuori di questa politica non v' è pace, sicurezza e salute per un popolo che incominciò la redenzione propria e delle genti, perocchè questa politica è dettata da una indeclinabile e provata *necessità*. Felice necessità! Perocchè niuna nazione può assicurare la grand' opera della sua politica rigenerazione senza comunicare ad altri i benefizii del tempo e della fortuna.

§ 25.

Necessità di introdurre la stessa riforma di governo sì nei grandi che nei piccoli stati.

La politica di cui abbiamo ora parlato si dovrà forse usare egualmente verso i piccoli come verso i grandi stati? A taluno sembrerà che verso i piccoli non sia necessaria. Imperocchè (si dirà) se voi li aiutate ad ingrandirsi fino a che essi giungano all' unità nazionale, voi li legate abbastanza alla vostra causa perchè hanno bisogno

della vostra protezione per mantenere la nuova loro dominazione sì contro i principi spogliati ed i loro alleati, e sì contro i nuovi sudditi i quali non si adagiarono ancora col tempo sotto il nuovo loro padrone.

Questa ragione (io rispondo) sarebbe soddisfacente in altre circostanze ; ma non nel caso della introduzione d'una nuova forma di governo, e nelle prime agitazioni che una recente rivoluzione politica suole apportare. Per assicurarsi della fedeltà dei popoli aggregati al loro nuovo principe e una sincera affezione a chi la operò, fa d'uopo ispirare un possente interesse che faccia loro dimenticare le vecchie loro abitudini. Quale più potente interesse d'una libertà prima non posseduta ! Per lo contrario, se lasciate loro un governo simile a quello de' vostri nemici, voi potrete forse contare sulla fedeltà e riconoscenza del principe verso di voi, ma assai poco su quella de'suoi sudditi. Essi simulerebbero amicizia, o almeno nulla attenterebbero contro di voi nei tempi prosperi ; ma non potreste fidarvi di essi nel caso d'una avversa fortuna. I principi stessi, o per paura della lega avversaria, o per un'ambizione sconoscente, romperebbero la fede verso di voi come avversi alle massime del loro governo. La qual cosa

mai potrà avvenire se i popoli riconoscano che la loro libertà dipende interamente dalla vostra protezione, e i loro principi veggano in voi soli il sostegno del loro trono. Per la qual cosa nei primordii della costituzione politica è necessario di usare verso i piccoli stati del doppio mezzo dell' ingrandimento e della introduzione del governo costituzionale.

Più oltre spingendo la Provvidenza converrà stabilire fra i nuovi governi una lega durabile per molti anni, onde consolidare col tempo e colla susseguente generazione la introdotta politica costituzione. Sconsigliato partito sarebbe quello di renderla perpetua ; non solamente perchè non è necessaria, ma eziandio perchè ai meno forti presenta un vincolo ed una soggezione che offende di troppo il senso della indipendenza ed umilia la dignità nazionale. Meglio è riposare su i taciti vincoli di fatto indotti dall' interesse, che sulle espresse convenzioni tessute colle parole. Naturale alleato sarà sempre colui che avrà uno stesso interesse con voi. Egli dunque cercherà da sè stesso la vostra amicizia ; e però la lega, divenendo libera, sarà leale, fervida e solida. Non abbiate mai la dabbenaggine di contare sulla gratitudine d' un altro popolo o di un

altro governo ; ma contate soltanto sul bisogno ch' egli ha di voi, e sul timore della vostra potenza. Nell' atto che voi approfittate della vostra superiorità, guardatevi dall' ostentarne le apparenze ed esigere superflue umiliazioni. Si perdona meno fra principi una considerazione perduta che un perduto territorio. Così ritorna la prima massima fondamentale di rispettare e farsi rispettare, di cui abbiamo già parlato.

§ 26.

Conseguenze di politica e di diritto.

Dalle quali considerazioni noi possiamo distinguere la politica esterna *perpetua* dalla *temporanea*. La prima riposa sulla supposizione di governi i quali si sono fra di loro assestati in una stabile posizione ; la seconda si aggira o sul movimento progressivo d'uno stato che ha bisogno di ingrandirsi, o sul caso d' una rivoluzione politica cui fa d'uopo di *assicurare*. Quest' ultimo caso essendo *unico* e *temporaneo*, produce una *posizione unica* e *temporanea*, la quale non ritorna più, a meno che l' opera della rivoluzione non venga abolita e si debba tentarla un' altra volta. In questa posizione convien rece-

dere dalla massima generale imposta agli stati di primo ordine, di non far che guerre strettamente difensive, diverse da quelle che denominammo *assicurative*. La guerra assicurativa per i piccoli stati si fa per acquistare e incorporar nuovo territorio, e così afforzarsi per resistere all' indefinita ed incorreggibile ingordigia ed ambizione dei potentati. La guerra assicurativa per gli stati grandi che si diedero una nuova politica costituzione, si fa per creare governi simili ed afforzarsi per resistere alla congiura implacabile dei governi contrarii. Nell' uno e nell' altro caso non si tratta nè di gloria, nè di comodo, nè di indennità; ma si tratta della vita stessa dello stato, ossia della sua politica indipendenza.

Tutto il discorso dei cospiratori dispotici riducesi al seguente: Noi teniamo i nostri popoli nell' ignoranza e nella servitù, e però vogliamo che anche gli altri siano della stessa condizione. È vero che i loro governi sono nostri eguali e sono per natura e per diritto indipendenti da noi, ma ciò non ostante noi vogliamo che essi servano alla nostra volontà. Se ciò non faranno, noi useremo della forza dell' armi per non lasciare lo scandalo di un governo illuminato e libero che provocar può nei nostri popoli

il desiderio di rassomigliarli. — Qual più ributtante, più odiosa e più iniqua soperchieria di questa? All' opposto qual più lodevole, più desiderabile, più santa resistenza di quella che vien contrapposta? Si declama contro gli errori delle rivoluzioni, e perchè non si declama contro l' audacia di coloro che vogliono resistere al corso irresistibile dell' incivilimento guidato dalla divina Provvidenza? Che altro sono questi orrori fuorchè quelli che son prodotti dalla guerra che i satelliti del dispotismo movono ai seguaci della pubblica moralità? È nell' ordine delle cose che lo spirito delle tenebre combatta sempre contro lo spirito della luce; e però è nell' ordine delle cose che il regno della luce non si acquisti che colla forza.

CAPITOLO V.

DELLE CAUZIONI DEL GOVERNO COSTITUZIONALE RELATIVE AGLI AFFARI ESTERI.

§ 27.

In che consistano in generale le cauzioni della prudenza negli affari esteri.

Le cose discorse fin qui riguardano pressochè tutte i *fondamenti della potenza* d' una repubblica monarchica rispetto agli stati esteri, locchè appartiene al primo oggetto di questo libro. Passiamo ora al secondo oggetto, cioè alle *cauzioni della prudenza.* Queste cauzioni non debbono essere suggerite dai sogni d' un uom dabbene, ma determinate dai *motori precipui* e costanti degli stati fra di loro. Ora questi motori quali sono? Lasciamo la sfera d' una filosofia astratta, ed atteniamoci ad una storia certa, parlante, e mai smentita. Questa è la storia delle politiche negoziazioni dal decimo quinto secolo in qua. Ivi appariscono più chiari del giorno i motori che ricerchiamo. Leggete questa storia, e voi troverete che tutte le operazioni fralle genti ven-

gono animate, dirette e terminate non dalla ragione, ma dalle sole passioni. Queste passioni da una parte sono l'amor del dominio e delle ricchezze, e dall'altra il timor dell'armi e la sete dell'oro. Certamente vi possono essere passioni le quali tendano ad un oggetto giusto, e in questo caso parla la ragione. Fra gli uomini, e specialmente fra il popolo, non agisce quasi mai l'amor puro della giustizia, ma solamente l'interesse personale. Dunque la virtù pratica degli uomini e degli stati si verifica sol quando l'oggetto voluto dalle passioni coincide coll'oggetto voluto dalla ragione. Questa ragione è ciò che chiamasi *diritto*, *giustizia*, ecc.

Convien dunque far in modo che le passioni motrici dello stato vostro nelle loro relazioni cogli stati esteri coincidano coll'ordine della giustizia. Ecco lo *scopo unico* al quale tender debbono gli sforzi di un ordinator di uno stato, il quale pretende di fondare un buon sistema regolatore degli affari esteri. Le cauzioni della prudenza delle quali parliamo altro non sono che il complesso dei mezzi co' quali il vostro governo sarà costretto a rispettare e a farsi rispettare dai governi esteri giusta i dettami della giustizia.

Ognuno intende che questo doppio inten-

to non si può ottenere che mediante un tal ordine dello stato che non permetta al gabinetto di mostrarsi nè arrogante, nè prepotente, nè mancator di fede, ma per lo contrario lo obblighi ad essere cortese senza viltà, dignitoso senza alterigia, fedele senza dabbenaggine, pieghevole senza debolezza ; dall' altra parte poi le cose siano disposte in modo di avere buone armi e buoni consigli, onde prevenire la pusillanimità, la temerità e la balordaggine. Colle buone armi si ottiene l' apparato e l' opinione d' una potenza, la quale da una parte apparisca assolutamente formidabile tanto pel suo peso quanto per la sua perizia, e dall' altra riesca assicurante per la sua moderazione e per la sua fedeltà. Havvi un mezzo col quale molte volte si evita la via della forza. E questo è l' impiego effettivo o sperato di denaro o di beni, locchè far non si può che con ricchezze disponibili e col credito di confidenza.

Se sarebbe dabbenaggine puerile il fidare in altro che nella forza delle proprie armi e del proprio denaro, tenendo però conto delle buone alleanze, sarebbe pure temerità rovinosa il permettersi colla scorta di quest' armi e di questo denaro ogni sorta di offesa alle cose, alle persone, ai diritti ed alla dignità dei regnanti, dei popoli e dèi privati

stranieri. Ogni offesa non giustificata dalla necessità, oltre il nuocere alle relazioni commerciali, eccita indignazione, scandalo e sospicione tra gli stati europei posti in una vicendevole comunicazione, talchè anche per sola tema di soffrire un giorno un mal trattamento, procedente soltanto da una sterminata ambizione, gli stati si collegano facilmente contro il prepotente e ricusano sia nella prospera sia nella mala fortuna di trattare con lui. So che esiste l' arte di corrompere e di dividere; ma questa vale per poco ed è sempre rovinosa per lo stato dal quale viene impiegata. Ogni governo europeo dunque pensi che in oggi egli è chiamato avanti il tribunale supremo ed indipendente della pubblica opinione, il quale esamina la condotta di tutti i direttori dei popoli e giudica sovranamente delle loro azioni e della loro politica.

Conviene guadagnare assolutamente i voti di questo tribunale, sotto pena di soggiacere a suoi anatemi e di portare il castigo della sua indignazione.

Le buone armi pertanto, i buoni consigli e la buona fortuna non bastano ad uno stato se non si aggiunga anche la buona riputazione. Le prime cauzioni della prudenza di cui parliamo debbono dunque consistere

nel preparare colla costituzione i mezzi efficaci ad ottenere tutte queste cose (1).

§ 28.

Dello stato di pace voluto dalla natura in Europa. Libere comunicazioni quanto convengono ad una buona repubblica.

Pace, *guerra*, sono le due posizioni sulle quali dobbiamo assegnare regole costituzionali conformi allo scopo e all' indole del go-

(1) Un celebre ministro del secolo passato si esprimeva come segue : « La considération et l' influence « de toute puissance se mesurent et se règlent sur « l' opinion sentie de ses forces intrinsèques. C' est « donc à établir cette opinion dans le sens le plus « avantageux que la prévoyance doit s' attacher. On « respecte toute nation que l'on voit en mesure d'une « résistance vigoureuse, et qui, *n' abusant pas* de la « supériorité de ses forces, ne veut que ce qui est ju- « ste et qui peut être utile à tout le monde, la paix « et la tranquillité générale.... D' ailleurs on n'est « jamais plus assuré de la paix que lorsqu' on est en « situation de ne pas craindre la guerre. L'opinion « est, dit-on, la reine du monde. Le gouvernement « qui sait l'établir à son avantage double avec l'idée « de ses forces réelles la considération et le respect « qui furent et seront toujours le salaire d' une ad- « ministration bien dirigée et le garant le plus cer- « tain de sa tranquillité. » (*Mémoires de* VERGENNES *au commencement du règne de Louis* XVI. *Politique de touts les cabinets de l' Europe*. Tom. III, pag. 169, 170. Paris, chez Buisson ; 1802).

verno progettato. *Sicura ed utile comunicazione* fra i popoli : ecco lo stato al quale la natura chiama le genti europee ; *inimicizia* e *divisione*, ecco lo stato al quale i governi dispotici vorrebbero ridurle. *Pace* e *comunicazione benefica* è voce di *Dio ; nimicizia* e *divisione* è voce di diavolo. Un uom d' ingegno del XVII secolo (1) prima annovera i beneficii della comunicazione pacifica fra i popoli, e infine osserva che mediante la medesima « si moltiplica la scienza e l' utilità per i sicuri viaggi terrestri e marittimi, per il commercio ed i traffichi. Perocchè si trasportano da un popolo all' altro i lumi e gli oggetti godevoli, talchè le cose le quali sono sapute o possedute da un popolo e rispettivamente ignorate o non possedute dall' altro vengono ricambiate con reciproco beneficio. » Dopo ciò soggiunge : « Ma il diavolo invidiandoci un tanto bene, vorrebbe che tutti si rimanessero entro i confini del proprio paese, per rendergli uomini ignoranti ed ingannarli. Oltracciò desidera che noi non ci comunicassimo scambievolmente le cose che osserviamo e sappiamo , nè che viaggiassimo per investigare in istranieri

(1) Tommaso Campanella, nel libro intitolato *Monarchia Messiae*. Cap. III, pag. 25. Jesi, presso Gregorio Amazzino ; 1633.

paesi le opere divine, nè che a vicenda ci vedessimo e conoscessimo. All' opposto vorrebbe che, resi per diversità di lingua, di religione, e per mancanza d' interessi e di comunicazioni dissociati, e l' un dell' altro nemici, non avessimo commercio fra di noi che mediante le guerre e le morti, vivendo fra di noi in un continuo odio e sospetto. » Spinti da questo desiderio, i governi dispotici che posero per loro base l' oscurantismo fanno ogni sforzo per impedire le comunicazioni, ed erigono le città e le provincie in tante prigioni di stato, dalle quali non è possibile di uscire, e colle quali non è possibile di comunicare che col consenso e coll' intervento di sospettissimi e durissimi carcerieri travisati sotto tutte le forme, anche proditorie, inventate da una tenebrosa ed arbitraria polizia.

Queste maniere non convengono che a governi balordi e di cattiva coscienza. Balordi, perocchè le cautele dei passaporti, delle carte di sicurezza, delle cauzioni personali ed altre simili, lungi di giovare all'intento, nuocono maggiormente. E per verità quali sono le persone le quali sono più delle altre provvedute delle loro *carte in regola?* Le spie estere e i furfanti interni. Questo è un fatto notorio a tutti i paesi soggetti alla mo-

derna polizia europea. Ma che ne avviene da ciò? Egli ne avviene che o non si può procedere contro costoro, o che procedendo conviene screditare l' autorità che li coprì colla sua fede. Più ancora; qualificandosi come delitto politico il viaggiare senza di queste carte, e stando in mano di agenti provinciali l'accordarle o negarle, avviene spesso che questi agenti negano il permesso di accostarsi al trono o di passare in estero stato a colui che sanno aver motivi di querela contro de' medesimi.

Ma limitandoci agli stranieri, io fo osservare essersi sotto tutti i governi sentito più volte a dire: il paese è pieno di spie del tale o tal altro governo senza che vi si possa porre rimedio.

A che dunque scoraggiare gli altri che sarebbe bene di invitare presso di sè in grazia di coloro che non potete allontanare? Credete voi che il vostro stato non ne soffra? Quante maggiori notizie, quanto maggior denaro, quante maggiori relazioni ed affari commerciali non otterreste senza di queste sospettose, vessatorie precauzioni?

Conviene forse ad un governo potente, libero, e sicuro di sè stesso mostrare una diffidenza ed un timore che solo s'appartiene agli stati deboli, o che hanno rimorsi

sulla loro amministrazione? Non è forse più sicuro partito che gli uomini palesino i loro secreti sentimenti per meglio guardarsene? Le trame non vengono forse meglio sventate col lasciare la libertà ed invigilare, di quello che col mostrar sospetto e col render difficile le comunicazioni? In breve, tutte le predette maniere sono incompatibili colla libertà.

Voi mi direte che convien cautelarsi contro le macchinazioni interne ed esterne col reprimere, spaventare e prevenire. Sia. Ma domando io se ciò facciate o possiate fare coll' interrompere le comunicazioni dei galantuomini? Prima che dal baratro della tirannide sorgesse questa inquisizione, gli stati furono forse meno sicuri di oggidì? — Ma lasciamo questo argomento che sol voglio di passaggio annotato per tenerne conto nel codice costituzionale.

§ 29.

Quanto importi di cautelare la facoltà di deliberare e d' amministrare la guerra.

Il secondo stato sotto il quale si può considerare una nazione rispetto ad un' altra si è quello della guerra. Esso esige più d'ogni

altro tutte le cure d' un ordinator di una repubblica. E per verità i pesi maggiori sulle cose e sulle persone da che altro derivano se non dalla guerra? Quando mai gli stati sono posti in pericolo maggiore non solamente per le armi nemiche, ma eziandio per le macchinazioni interne, per le sofferenze dei danneggiati e per li spaventi del popolo, se non che in tempo di guerra? Quando avvenne nella maggior parte dell' Europa che i popoli perdettero quel poco di libertà per il quale temperavano di fatto il potere assoluto, se non quando fu lasciata ai principi la libertà d' intraprendere e di proseguire le guerre a loro piacere? Cogli uomini e coi denari a loro piena disposizione, e coi molti armati permanenti, a sè ligii, poterono stabilire al di dentro una durissima servitù, e al di fuori il sospetto, l' odio e la riazione. Oltracciò, quando fu che in una sola campagna si potè decidere della vita o della morte delle monarchie, mentre prima non si decideva che di qualche provincia? Se non quando giunto l'armamento all'estremo suo grado, si tentò in una sola volta l' ultima fortuna di tutto un impero.

Questi sono fatti certi, notori, costanti. Ma se le cose sono specialmente in oggi così, egli è per sè chiaro non esservi cosa che

maggiormente importi alla libertà e proprietà interna ed all'esterna sicurezza, quanto l'affare della guerra. Regolate questa parte, e voi provvederete all'oggetto massimo della costituzione. Trascurate, o cautelate male questa parte, e voi farete peggio col dare una costituzione che col non darne alcuna.

§ 30.

La deliberazione della guerra non si deve lasciare in balìa nè del gabinetto nè dell' assemblea dei rappresentanti.

Deliberare la guerra, amministrarla, sospenderla, finirla : ecco gli oggetti delle presenti nostre disquisizioni. Incominciamo dal primo. A chi nella repubblica conferir si deve la facoltà di *deliberare* la guerra ? Al *reggente*, mi si risponde. Ma dovremo noi lasciare in balìa sua e de' suoi ministri questo potere, o non piuttosto rattemperarlo come abbiamo fatto per le leggi e per le imposizioni ? — Lasciar lo dovete in balìa del gabinetto, mi rispondono i cortigiani. — Ma perchè ? Perchè dai gabinetti esteri operandosi con secreto, concentrazione, rapidità e corruzione, fa d' uopo contrapporre una pari concentrazione, un pari secreto, una pa-

ri rapidità. Ma così è che queste condizioni ottener non si possono se non col lasciare in balia del solo gabinetto il deliberare la guerra. Dunque è dimostrato doversi a lui accordarne la libera facoltà.

Ma se lasciamo in piena balìa del gabinetto questa facoltà, credete voi che non avremo che guerre *necessarie?* Che servigi e disagi necessari, che imposte necessarie, e — quel che è più — che pericoli necessari della politica esistenza? Quando ciò non si potesse ottenere, o riuscisse il contrario, non è forse chiaro che dovremo sottometterci ad essere oppressi, spogliati, scannati con concentrazione, segreto e rapidità? Ora come stà la cosa? Consultiamo l'esperienza certa e costante. Ricordiamoci che abbiamo a che fare sì coi principi che coi ministri.

Quanto ai principi, un sommo uomo peritissimo nella storia in fronte ad una collezione di atti di gabinetto, io voglio dire il Leibnitz, nella sua prefazione al suo codice diplomatico delle genti, si esprime come segue: « Saepe etiam unam noctem principis « male dormientis, et inde consilia acerba « ex presenti animi vel corporis habitu ca- « pta mox multa miserorum millia suo san- « guine luerunt. Interdum muliebris im- « potentia maritum vel amatorem impellit.

« Saepius affectus ministrorum in dominos « contagio trasferuntur (1). » Ora, ditemi, credete voi che il mal umore d' una cattiva notte, le istigazioni di una moglie o di una favorita siano cause necessarie e giuste di una guerra? Credete voi che una ingordigia insaziabile, un' ambizione smodata, una vendetta personale siano titoli legittimi per impoverir i sudditi ed esporli al macello? Col vostro segreto, colla vostra concentrazione, colla vostra rapidità rattenete voi lo sfogo di tutte queste passioni? Prevenite voi la conquista dello stato e la morte della nazione?

Se poi parliamo dei ministri, e chi non sa che le loro passioni senza risponsabilità fecero molte volte accendere o proseguire guerre ingiustissime e pericolosissime? Chi non sa che per mantenersi nella loro carica e rendersi necessarii, accattarono brighe or contro l' uno or contro l' altro stato, e le prolungarono più che poterono? E quando pur furono costretti a finire, ciò fecero con accordi proditori dai quali sorgeva l' addentellato di nuovi contrasti e di nuove guerre. Ciò che praticarono l' ambizioso e ven-

(1) *Dissertatio prelimin. ad codicem Juris gentium Diplomat.* Collect. oper. min. Tom. IV. Genevae, apud fratres de Tournes.

dicativo Richelieu, l' astuto ed ingordo Mazarini, ministri di Francia, nol veggiamo noi pur troppo ripetuto da altri ministri assoluti (1)?

Ciò non è ancor tutto. Havvi un estremo opposto che nuoce del pari allo stato; e questo si è una mal intesa pusillanimità, una stolta fiacchezza, una scostumata trascuranza per la quale si rovina tutto il credito di considerazione e si espone lo stato ad oltraggi e sacrificii senza fine, come ne veggiam l' esempio nei governi tutti dispotici, ignoranti e voluttuosi.

Tutti questi disordini non son forse troppo frequenti e troppo connaturali ai gabinetti senza freno, malgrado il segreto, la concentrazione e la rapidità di cui sono capaci?

Dopo queste prove di fatto certe, costan-

(1) « Richelieu, sous prétexte d' équilibre général, chercha à étendre le royaume. Il brouilla l' Europe, et les intrigues de l' intérieur dirigées contre son autorité donnèrent souvent l' impulsion à sa politique au dehors. Il embrasait tout, dans l' espoir qu' on n' oserait pas le renvoyer avant que l' incendie fût éteint, ce qui le portait à le nourrir sans cesse.

« Mazarin, imbu des principes de Richelieu et placé dans une position à peu près semblable ,.... adopta en grande partie sa marche, et ne consomma que le plus tard qu' il put les projets de Richelieu. »

Flassau, *Histoire de la Diplomatie française*. Tome III, page 236, Paris, chez Lenormant, etc.; 1809.

ti, luminose, con quale coraggio oserestevoi consigliarmi di lasciare in piena balìa del gabinetto la facoltà di deliberare la guerra?

Non io per questo sarei d'avviso che chiamar si debba a parte dei consigli nei quali si delibera la guerra un' aula di rappresentanti popolari. Vogliamo noi considerare que' pochissimi, dotati bensì di talenti, ma che non furono giammai impiegati nel ministero e nelle negoziazioni? Noi troveremo, dirò con Ségur, che le più forti teste e gli spiriti i più vasti non essendo mai stati obbligati a sottoporre gli slanci della loro immaginazione ai calcoli della sperienza, proporranno spesso concepimenti animosi contrari alla prudenza. La carta sulla quale tracciano i loro progetti non oppone mai ostacoli. Essi non sono esercitati alla lotta delle passioni, e le difficoltà che arrestano in pratica sembrano ad essi frivolezze al cospetto delle quali sdegnano di far piegare un' imprudente ma ingegnosa teoria.

Da questi pochissimi passiamo agli altri tutti componenti l'assemblea. Noi ci convinceremo ben presto e a mal costo della nazione, esser vano aspettar da costoro secreto, rapidità, prudenza, imparzialità. Uomini che dalla sfera degli affari di famiglia o di parziali amministrazioni sono chiamati

dalle provincie a votare sopra oggetti interni già discussi e stabiliti; uomini i quali non sentono che le passioni popolari, e servono talvolta o per corruzione, o per seduzione, o per animosità di zimbello agli agenti secreti dello straniero; uomini sempre ritrosi per interesse e per falsa coscienza a prestar soldati e denari al governo quand'anche una giustificata necessità lo comandi; uomini infine nei quali le stesse intenzioni virtuose ed una privata morale ributta dai consigli gagliardi: tali uomini, dissi, non sono adatti a porgere consigli pronti, uniti, secreti e prudenti.

§ 31.

Chi debba intervenire a deliberare la guerra.

Alla perfine la deliberazione di una guerra, d'una pace, d'una alleanza da farsi giusta il vero interesse dello stato, che cosa importa essa mai? Essa importa il vederne e ponderarne a dovere i motivi, il bilanciarne i beni ed i mali, senza ascoltare le tentazioni della vendetta e dell'ambizione interna, le seduzioni e le minaccie esterne, i timori della debolezza, le jattanze della temerità e

le voci oblique dell' interesse privato. Ora è forse questo un affare che si possa lasciare in balìa del principe o de' ministri! No certamente. Pur troppo i popoli ne hanno sofferto fin qui. È forse cosa che partecipar si possa a dirittura ad una popolar moltitudine di una camera di rappresentanti? Nemmeno. Resta dunque che questa parte debba essere definita col *consiglio* necessario di pochi prudentissimi, imparziali ed indipendenti uomini, i quali, non avendo ingerenza alcuna nell' amministrazione, ma avendo per la loro carica tutto l' interesse a sostenere il governo, formano la miglior tutela ed il punto d' appoggio più solido dello *stato* (1). Fu osservato, essere proprietà dei corpi morali e permanenti di dare stabilità ad un governo, locchè non si ottien mai nè nelle repubbliche popolari nè nelle monarchie assolute. Fu pure osservato che questi corpi mantengono con costanza ed unità una mas-

(1) « I regni che hanno buoni ordini non danno « l' imperio assoluto agli loro re, se non negli eserciti, perchè in questo luogo solo è necessaria una « subita deliberazione, e per questa che vi sia una « unica potestà; nelle altre cose non può fare alcuna « cosa *senza consiglio* e hanno a temere quelli che lo « consigliano, ch' egli abbia alcuno appresso che nei « tempi di pace desideri la guerra per non poter senza essa vivere. » (MACHIAVELLO.)

sima di stato, e dietro quella fabbricano gradualmente.

Supponendo il gabinetto od ardente, o pusillanime, o versatile, o cospiratore contro la pubblica libertà, anche coll' appoggio straniero, questo corpo moderatore non riescirà forse un sicuro e stabile centro di potenza nazionale ed una base certa del credito esterno? Domandate voi rapidità nelle deliberazioni? Questa fra poche persone abitualmente radunate si ottiene in un comitato scelto, come nel gabinetto. Domandate voi prudenza o almeno un senso spassionato? Voi l' avrete certamente in un terzo corpo, costituito arbitro semplice fra la nazione e il gabinetto. Volete voi la fiducia de' vostri alleati, il rispetto dei vostri vicini? Voi l' avrete in un centro stabile della vera ragion di stato, personificata in un corpo di uomini che non muore nè fisicamente nè politicamente. So che per riuscir tale converrà che le elezioni siano mature e che gli eletti siano inaccessibili alle corruzioni diplomatiche, ma a tutto questo deve provvedere la legge costituzionale.

§ 32.

Cautela costituzionale nelle nomine e nelle destituzioni dei generali in capo.

Resta ora a dir qualche cosa sulla facoltà di nominare e di rimovere i supremi comandi delle armate, in un principe che non *amministra in persona* la guerra. Io domando se questa facoltà si possa lasciare senza freno in mano della corte sola? Domandare se ciò far si possa, egli è lo stesso che domandare se si possa lasciare agli intrighi della corte ed anche alle suggestioni d' un nemico che sa corrompere i cortigiani, la facoltà o di porre alla testa delle armate un uomo nullo o corruttibile, o di allontanare un prode e sicuro difensore dello stato e del trono per farne poi anche un terribile nemico? Piene sono le istorie antiche e moderne di esempi di queste mal pensate elezioni e destituzioni, e delle loro fatali conseguenze.

Che fare adunque? Toglierò io al re, quando non comanda in persona, la facoltà di scegliere i comandi delle armate? No certamente, perchè nol veggo necessario. La scelta sia pur fatta da lui, ma sia fatta

su proposizione del senato, dietro le informazioni del consiglio del protettorato.

Lo eletto poi non possa essere rimosso od impedito senza il beneplacito dell' autorità suddetta, sentita pure la consulta del protettorato.

Io non posso temere di estendere soverchiamente le precauzioni costituzionali ; perocchè se non si trova difficoltà di dare un consiglio necessario al re quando dispone d' una imposta di poche lire e di un arresto di *pochi giorni ;* se nella facoltà di nominare e di rimovere dalle funzioni giudiziarie furono limitate le sue facoltà, con quanto più di diritto non dovrà la nazione cautelare la elezione o la destituzione dei generali in capo delle armate, quando il re non comanda in persona ? Se havvi nell' amministrazione dello stato cosa di sommo momento, ella è questa nella quale un principe che non sia nemico di sè stesso deve provvedere anche per la sicurezza sua personale, pensando che le frodi degli ambiziosi e dei nemici stessi sogliono tessere insidie al trono ed alla nazione.

Altro gravissimo motivo concorre a stabilire questo metodo, e questo si è che il senato, ne' casi inopinati, dovendo necessariamente assumere il deposito della corona,

ed i comandanti supremi essere sicuri di non perdere a capriccio il loro comando, egli è d'uopo, che nel senato riconoscano un tutore e nel protettorato un loro intercessore; come è necessario che il senato riconosca nei comandanti militari i suoi difensori. Anche di troppo l'ordine militare è stato dissociato dal civile. Anche di troppo è avventurata la libertà pubblica col mantenere cotanta dissociazione. È tempo di collegare fin dove si può questi due ordini; altrimenti non vi ha vera sicurezza per la pubblica libertà interna e per la nazionale indipendenza esterna.

§ 33.

Delle facoltà nell'amministrar la guerra.

Fatta la scelta del generale in capo, resta a vedere quali siano le facoltà da accordarsi al medesimo nell'amministrar la guerra. I Romani, e dopo di essi tutti i savii politici, hanno decisa la questione. Fissi il governo il paese nel quale conviene portare la guerra, prescriva alcune instruzioni generali politiche, ma per le operazioni militari dia le *commissioni libere*. Ecco ciò che Machiavello e gli altri politici prescrivono. — « Se il

consiglio del re, diceva giudiziosamente Mably, vuol dirigere le operazioni particolari della guerra, se egli voglia ordinare ad un' armata di combattere o di evitare il combattimento, di andar avanti o di star sulla difesa, si giungerà al punto di non saper più ciò che si deve fare nè ciò che si fa. » È d' uopo imitare il Cardinale di Richelieu, il quale, dopo di aver stabilito il teatro della guerra, si contentava per ogni altra instruzione di scrivere ai generali : « Il re vi ha scelto per comandare le sue « armate in Fiandra, sul Reno, o in Italia; « e come sua Maestà conosce la vostra fe« deltà, il vostro zelo e la vostra sperienza, « ella riposa sopra di voi per la cura di « prendere le misure che voi crederete le « più proprie per aprirvi l' entrata nella « tale provincia, per istabilirvi nella mede« sima e porvi in situazione d' inquietare il « tal paese o il tal principe. » (1).

§ 34.

Della sospensione e cessazione della guerra.

La sospensione e la cessazione della guerra deve essere guarentita dalla costituzione

(1) *Principes des négociations.* Chap. XV.

assai più che la deliberazione, per i pericoli che la fortuna dell'armi o le macchinazioni contro lo stato possono apportare. Ma con qual mezzo assicurar si può questa parte? L'assemblea nazionale di Francia nella costituzione sua del 3 settembre 1791 stabilì che « durante tutto il corso della « guerra il corpo legislativo potrà doman- « dare al re di negoziare la pace: e *il re* « *sarà tenuto* a deferire a questa requisi- « zione. » Convien dire che la legale assurdità di *comandare* al re inserita in quest'articolo sia stata sentita, perocchè questa disposizione non ricomparve più nelle posteriori costituzioni.

Ma voi mi direte: Può darsi il caso che un re sia cotanto cieco ed ostinato di porre in ultimo pericolo la sorte dello stato, e potendolo salvare con una pace implorata a tempo voglia seppellirsi sotto le ruine del trono. In questo caso ecco il rimedio. Siavi un corpo o un comitato di alta confidenza investito del potere di invitare il re a trattare efficacemente la pace. Quando non sia secondato, egli abbia la facoltà di trattarla direttamente a nome della nazione, e di prendere le misure efficaci per far cessare le ostilità.

Voi vi meravigliate forse di questo parti-

to? Piacciavi di considerarlo attentamente, e voi troverete che esso non ha il difetto della mezza misura immaginata dall' assemblea francese, e l' incompatibilità colla prerogativa reale. Quell' assemblea pronuncia che *il re sarà tenuto* a deferire a questa requisizione. Lasciamo l' illegale assurdo che racchiude, e restringiamoci all' effetto. Se il re non facesse ciò a cui fu invitato, e la patria fosse posta in un vero ed imminente pericolo, che cosa far si dovrà? O perire per la ostinazion del re, o fare una rivoluzione di governo. Il primo estremo è inevitabile quando il corpo legislativo non abbia altro diritto che quello della requisizione. Il secondo estremo poi è inevitabile in caso che il corpo legislativo voglia efficacemente accorrere ad allontanare il pericolo che sovrasta. Esso non essendo prima stato investito dalla costituzione di alcun potere in caso di rifiuto del re, è forza che se lo pigli straordinariamente, e pigliandolo straordinariamente fa una vera rivoluzione alla quale non si pone limite legale alcuno, perocchè verun limite non fu posto dalla costituzione. Ora è cosa questa che un ordinator dello stato possa mai provocare o tollerare? E chi non sa, dopo Machiavelli, quanto siano nocivi i magistrati che si fanno da sè, e le autorità

che si pigliano per vie straordinarie? Chi non sa per lo contrario collo stesso Machiavelli, che quando vuoi che in uno stato si faccia una cosa, devi provvedere in modo che mancando quel primo al quale la commettesti subentri altri che ad ogni modo la faccia? Ciò non è tutto. Quando il corpo legislativo fosse tanto intraprendente, credete voi che il di lui zelo sarebbe coronato dal successo? Chi vi assicura che la di lui impresa non fosse riguardata sì entro che fuori dello stato come una usurpazione di potere? Chi accrediterebbe presso le corti estere l'autorità d'un corpo che si arrogò con una semplice via di fatto le attribuzioni del monarca? Chi assicurerebbe l'estero governo che le sue transazioni fossero riconosciute e mantenute come legali, essendo fatte da un corpo privo di ogni missione anticipatamente autorizzata dalla costituzione? Voi dunque correte il rischio che i deputati del corpo legislativo siano ributtati come ribelli, o non ascoltati come privi di facoltà.

La cosa non è così quando il comitato sia anticipatamente autorizzato dalla costituzione al pari del re medesimo. L'opinion pubblica, sì nazionale che estera, non ha nulla che ridire contro un'autorità e contro un

atto il quale divien legale anche nel suo stesso principio. Se di fatto fu creato il re per la salute del popolo, ogni qual volta esso non provvegga o l'offenda esponendolo ad un assoluto pericolo, ragion vuole che altri provvegga per lui.

Spingiamo più oltre le considerazioni. Tutto considerato, parmi che il partito sia per altri rispetti provvidissimo. Perocchè sapendosi anticipatamente potersi sospendere e finire la guerra a grado dei tutori nazionali, al tuo principe verrà tolta la volontà di promoverla per la sola speranza di allargare la sua prerogativa ed acquistare una influenza oltre il bisogno. Dall'altra parte si troncano le trame dei gabinetti esteri, i quali vorrebbero pure al tuo governo far prolungare una guerra rovinosa per la tua nazione, utile soltanto alle loro mire di ambizione, di avarizia o di vendetta. Finalmente se mai accadesse che il tuo re comandante dell'esercito si fosse impegnato in un tristo passo, tu ne lo puoi ritrarre senza ch' egli abbia la tema di subir la taccia di codardo. Che se finalmente sotto la guerra si ascondesse una trama di usurpare maggior autorità, tu puoi troncarne il filo senza esporre lo stato ad altre scene scandalose. Ecco quanti motivi raccomandano questo partito.

§ 35.

Come in generale si possono prevenire le guerre per parte del governo.

Fino a qui abbiamo brevemente discorso delle cauzioni costituzionali riguardanti la facoltà di deliberare, amministrare, sospendere e finire la guerra ; ma nulla abbiamo detto delle cautele per *prevenirla.*

Quando parlo di prevenire una guerra io non intendo di comprar la pace o di mantenerla, quando altrimenti si possa, con sagrificii vergognosi e funesti alla tua nazione. Il prevenire questa calamità a mio senso importa di non provocarla con offese non necessarie, e di non incoraggiare lo straniero a molestarti o assalirti per la cattiva opinione della tua prudenza, del tuo coraggio e della tua potenza. Importa di più di non porti in necessità, con isconsigliate alleanze o con una mal pattuita neutralità, di aggravare o far pericolare senza necessità lo stato tuo o di mancare alla data fede.

Ora colle buone armi, coi buoni consigli e coi gagliardi fatti solamente potendo uno stato mostrarsi nimico formidabile, alleato utile ed arbitro rispettabile, ne segue che i

mezzi onde *prevenire* le guerre riduconsi in ultima analisi ai mezzi coi quali si crea e conserva la vera potenza dello stato. Qui la potenza si assume nella sua maggiore estensione, e però abbraccia tanto la propria quanto la federativa. Ognuno intende che quando tu ispirerai considerazione e confidenza tu potrai afforzarti anche colle buone leghe. Anzi ne verrà certamente che la tua alleanza verrà da ogni parte ricercata, e durerai fatica ad esimerti da quelle che ti potrebbero essere perniciose.

Dalle quali cose si comincia a travedere in generale a che riducansi i mezzi efficaci a prevenire il più che si può le guerre per parte del tuo governo. Ma questo è troppo poco. Discendiamo a più speciali considerazioni.

§ 36.

Del precipuo mezzo preveniente le guerre le più fatali. Costituzione politica.

Grazie sien rese al tempo il quale ci ha fatto sentire che una buona costituzione è il precipuo mezzo a prevenire le guerre e ad assicurare i troni. « Se la Spagna avesse avuta una costituzione, dice Pradt (1), non

(1) *Memorie storiche sulla rivoluzione di Spagna.*

sarebbero esistiti i germi ond'ebbe vita la sua rivoluzione ; e se vissuta fosse sotto una costituzione la Francia, essa non avrebbe pensato giammai ad assalire la Spagna ». Una imperfezione per tanto di questa fatta ha formata la sventura di entrambe le nazioni. Supponghasi che Carlo IV, invece di ricevere dai suoi maggiori l'assoluta possanza, ond'ha continuato a godere, avesse avuta per suo retaggio un'autorità meno esclusiva, e perciò più sostenuta ; maggiormente divisa, e perciò meglio difesa ; ch'egli avesse infine regnato con un ordine costituzionale in mezzo ai rappresentanti della nazione, custodi seco lui delle leggi e della sicurezza della patria, come avrebbero potuto nascere in un tal ordine di cose e le trame del Principe della Pace, e i maneggi di Napoleone, e le querele fra il padre e il figlio? E come mai sotto la tutela di una costituzione sarebbero seguiti il trattato di Fontainebleau, il processo dell'Escuriale, le scene di Aranjuez, le cessioni che furono fatte in Bajona? Unico fu il principio di questi atti fatali, lo stato rinchiuso nel gabinetto del principe, la concentrazione di tutti i poteri nelle mani medesime, l'esercizio di questi fra l'ombre di una reggia. Ivi si formano i raggiri che scavano le basi dei

troni, ivi nascono gli oragani che il sovvertono. Testimonio che non può ricusarsi è la storia, la quale depone che quel governo il quale puramente emana dalla reggia, dopo avere formata la desolazione dei popoli, ha terminato col perdere la stessa reggia. Giammai il palazzo non governò più esclusivamente che in Costantinopoli, e fu sotto questo governo che il basso impero retrogradò progressivamente dai confini del mondo allora conosciuto fino ai recinti del palazzo, il quale fu involto col principe nella stessa rovina. Egualmente in Francia, se in luogo di quell' ombra di costituzione, creata interamente a profitto del principe, la quale era un frutto inibito a coloro che ne furono i *depositari, e che lo conservarono intatto con una sorprendente pazienza;* se in luogo dissi di questa costituzione di nome, e di questi organi muti del poter nazionale, avesse esistito in Francia un corpo effettivo di leggi e di conservatori delle medesime, tali quali si convengono e a questa nazione e alla natura delle cose, sarebbesi nemmeno potuto concepire la possibilità d' un' impresa simile a quella che ebbe luogo contro la Spagna ? Con quali mezzi allora sarebbesi fatto un mistero impenetrabile del trattato di Fontainebleau ? Sotto quali pretesti sareb-

besi condotto un esercito nella Spagna? Sarebbesi mai potuto in tal caso trar prigioniera una famiglia regale in Bajona, e strappar da lei la rinunzia della sua grande monarchia? Ove mai si sarebbero rinvenuti ministri, i quali avessero osato apporre i loro nomi ad atti di simile natura? D'onde avrebbonsi attinti i tesori, per cui ebbe principio e nudrimento un attentato sì orrendo? Quanti delitti, quante sventure avrebbe risparmiate una cosa sola?... una costituzione? Per la sola mancanza di questa costituzione, la Spagna e la Francia sonosi immolate fra loro, ed hanno stabilito uno stato di scambievole animosità. Perchè regnò senza costituzione, la famiglia di Spagna trovossi separata dal suo trono, e corse rischio di andarne esclusa per sempre. Napoleone lo perdette solamente per avere annichilata la costituzione patria di cui egli fece giuoco a sè stesso, e dava contro degli altri. »

Questo discorso di monsignor Pradt è per sè giustissimo, ma non è compito. Egli ci convince essere necessaria una buona costituzione, onde prevenire le guerre dalle quali deriva la perdita dei troni e molte volte della nazionale indipendenza; ma non ci indica i caratteri distintivi di questa buona costituzione. Veramente consultando

il passato non ci poteva offrire il modello di questa bramata costituzione. Ma il passato non ci somministra forse utili lezioni, almeno per guardarsi da certi difetti ? Col riprovare il tale o il tal altro sistema non impariamo noi forse a rigettarlo?

Se meno grave fosse l'argomento che tratto, meno nuovo il divisamento che propongo, e meno contrastato il freno che impongo, io potrei a dirittura esporre il mio pensiero sul modo di prevenire per parte del principe le guerre straniere. Ma io sono d'avviso che non basti il dimostrare la necessità ed efficacia del dato rimedio, ma sia prezzo dell'opera far sentire che non v'è che quello.

Per la qual cosa noi esamineremo in primo luogo i provvedimenti relativi a prevenire e a deliberare la guerra sanzionati dalle costituzioni moderne le più esemplari in Europa, e indi suggeriremo le cauzioni costituzionali adatte al governo da noi architettato. Severo è il giudizio che io imploro dai pochi sapienti, perchè io sottopongo la mia opinione al solo criterio della necessità determinata dalle leggi costanti delle umane passioni. Fra i sapienti di cui parlo io non collocherò giammai nè i ciechi adoratori dell'autorità, nè i ciechi amatori della libertà.

CAPITOLO VI.

ESAME DELLE MODERNE COSTITUZIONI CIRCA LA GUERRA ED ALTRI AFFARI ESTERI.

§ 37.

Della costituzione inglese circa la guerra ed altri affari esteri.

Se voi domandate come sia stato provveduto nella costituzione inglese circa il modo di prevenire, deliberare, amministrare, sospendere e finire la guerra, io vi rispondo che non è stato fatto nulla, e peggio che nulla. So che i panegiristi della costituzione inglese, non trovando in essa verun freno diretto del regio potere, si sono avvisati d'indicarne uno indiretto nella facoltà attribuita ai Comuni d'accordare o negare sussidii pecuniarii al governo. Ma essi non avvertirono che questo rimedio è nullo quando il governo può armare o con sussidii esteri, o col denaro non eccedente le forze o il credito del tesoro, o finalmente quando può impunemente comprare i voti dei membri della Camera dei Comuni come tutto dì si pratica in Inghilterra. Oltre ciò questi panegiristi non hanno pensato che

questo rimedio riesce peggiore del male, perocchè associa alla deliberazione nella quale si esige il massimo di lume, di senso politico, di unità e di segreto una congregazione d' uomini i più acciecati da un privato interesse, i più gonfi da un villano orgoglio, i più irritati da una vendetta volgare.

Per pronunziare il giudicio che merita l' inglese costituzione circa i massimi affari della guerra, della pace, delle leghe, delle neutralità ed altri simili, fingiamo il caso di un re vicino potente d' armi e di denari, il quale si accosti al re d' Inghilterra e gli proponga ora di fare alleanza con lui ed ora di astenersi dal farla; ora di non convocare fino ad un dato tempo il parlamento, ora di cassarlo, ed altre tali cose. Se quel re d' Inghilterra fosse libero di aderire alle domande del suo vicino patteggiando il prezzo di ogni servigio, e ciò praticasse di fatti durante un regno di venticinque anni senza che nulla gli osti, che cosa dir dovremo della costituzione inglese? Qui non finisce ancora la causa. Supponiamo che il re inglese, alzando una volta di troppo il prezzo della sua prevaricazione onde supplire ad una viziosa profusione, rifiutasse di prestarsi alle sollecitazioni del re straniero; che questi aprisse pratiche di corruzione tanto

fra i membri del consiglio del re quanto nella Camera dei Comuni, e che gli uomini più influenti vi si prestassero di fatti; che di più questo re straniero riuscisse a facilmente suscitare fazioni armate ed altre cose simili; che cosa dir dovremo della inglese costituzione? — Ora sappiate che questa non è una supposizione, ma è una mera storia di fatto del regno di Carlo secondo (1), ripetuta in altre forme anche posteriormente.

Nè dir mi si potrebbe che al tempo di Carlo secondo non esistesse costituzione; perocchè l'inglese Littleton, dopo di averci detto quanto fu operato dalle armi e dalla devozione del generale Monck, soggiunge: « Null'altro mancava fuorchè l'autorità e « il consenso di un libero parlamento *a sta-* « *bilire la fluttuante costituzione*. Ai 25 di « Aprile 1660, il nuovo parlamento si adu- « nò in ambe le camere alla foggia de' loro « proavi; immantinenti dichiarando che il « governo consistere doveva in un Re, nei « Lords e nei Comuni. Alli 8 maggio, Car-

(1) Vedi la *Storia della diplomazia francese*, di Flassau, Tom. III, p. 362, 364, 399, e specialmente le due relazioni secrete dell'ambasciator francese Barillon a Luigi XIV. Tom. IV, pag. 7 — 27. Parigi, presso Lenormant; 1809.

« lo secondo venne proclamato in Londra ;
« alli 26 giunse in Douvres, e ai 29 passò
« al Withehall (1). »

Nemmeno trovar si potrebbe la scusa che Carlo fosse refrattario alla costituzione o all' autorità parlamentaria, perocchè il detto storico espressamente ci dice che quel re, « invece di desiderare un ascendente sopra « il parlamento, egli contentossi di essere « un umile e continuo dipendente della loro « bontà (2). » Se dunque con quella costituzione e con quel parlamento, e con tanta sommissione potè quel re e poterono i più influenti personaggi del suo consiglio e della Camera dei Comuni vendere al gabinetto francese le deliberazioni sulla cosa pubblica a grado dello stesso gabinetto, se tutta la più turpe e sfacciata venalità potè per tanto trionfare, noi dovremo conchiudere che colla costituzione inglese non solamente non si è fatto nulla per guarentire la nazione, ma si è fatto peggio che nulla

(1) *Storia d' Inghilterra.* Lettera 48.
(2) *Ivi.*

§ 38.

Delle costituzioni francesi circa la guerra e gli altri affari esteri.

Passiamo ora alla Francia. Vano è ricercare prima della rivoluzione verun freno all' autorità dei re circa le guerre, le paci, le alleanze, le neutralità, come è vano di ricercare qualunque altro temperamento del loro potere. I privilegi del clero, dei nobili e delle città, nei quali Montesquieu si avvisò di figurare un ritegno del potere reale, divennero, specialmente dopo Luigi XIV, sì per il re che per i ministri, putride anticaglie e vani nomi. D' altronde se tali privilegi avessero anche avuto qualche valore, essi non avrebbero colpite fuorchè le interne relazioni, nè mai le segrete ed eminenti cose della diplomazia.

Noi dunque dobbiamo restringere il nostro esame alle costituzioni posteriori di governo, come quelle che pur troppo furono assunte come modello in altri paesi.

E qui, prima di entrare in questo esame, giovami di fare un' osservazione. L' azione naturale e permanente d' una costituzione politica non si deve determinare dalle cose che si fanno da un popolo durante il bollo-

re dell' insurrezione o poco dopo la medesima, ma bensì nel tempo d' una più tarda calma delle passioni. Nella lotta fra il dispotismo e la libertà, il comune pericolo fa unire i combattenti tanto per amore della libertà quanto pel timore del supplizio. Allora nasce un' unità di mire ed un' energia di opera per la quale si crea una potenza invincibile di dentro e formidabile al di fuori. Allora diresti che la natura va da sè senza abbisognare di costituzione. Male dunque si apporrebbe colui che volesse giudicare della bontà d' una costituzione prendendo per norma i fenomeni di questa passaggiera effervescenza. Ciò premesso, entriamo in materia.

« La guerra (dice la costituzione del 1791) « non può essere decisa che mediante un « decreto del corpo legislativo emanato so- « pra proposizione formale e necessaria del « re e sanzionata dallo stesso corpo.

« Nel caso di imminenti o incominciate « ostilità, o se si tratti di sostenere un al- « leato o di dover conservar un diritto col- « la forza delle armi, il re senza dilazione « ne avvertirà il corpo legislativo, e ne farà « conoscere il motivo. Se il corpo legislati- « vo fosse in vacanza, il re lo convocherà « incontanente.

« Se il corpo legislativo decide che la guer-
« ra non debba esser fatta, il re prenderà
« sull' istante le misure convenienti per far
« cessare o prevenire ogni ostilità, e i mini-
« stri saranno responsabili del ritardo.

« Se il corpo legislativo scuopre che le
« ostilità incominciate sono un' aggressione
« colpevole dal canto dei ministri o di qual-
« siasi altro agente del potere esecutivo,
« l' autore dell' aggressione sarà punito cri-
« minalmente.

« Durante tutto il corso della guerra il
« corpo legislativo potrà domandare al re
« di negoziare la pace ; e il re sarà tenuto
« a deferire a questa requisizione.

« Tosto che la guerra cesserà, il corpo
« legislativo fisserà il termine entro il qua-
« le le truppe portate al di sopra del piede
« di pace saranno congedate, e l'armata sa-
« rà ridotta al suo stato ordinario (1). »

Convertito il governo monarchico tempe-
rato in democratico, nulla venne su di que-
sto particolare stabilito colla costituzione
del 10 agosto 1793. Due anni dopo soltan-
to, cioè colla costituzione repubblicana del 25
settembre 1795, fu ordinato quanto segue:

« La guerra non può essere decisa se non
« con un decreto del corpo legislativo sulla

(1) Tit. III, Chap. III, Sect. I, Art. 2.

« proposizione formale e necessaria del di-
« rettorio esecutivo (1).

« I due consigli legislativi concorrono
« colle forme ordinarie al decreto col qua-
« le viene decisa la guerra.

« In caso di ostilità imminenti o incomin-
« ciate, di minacce o preparamenti di guer-
« ra contro la repubblica francese (2), il di-
« rettorio esecutivo è tenuto d'impiegare
« per la difesa dello stato i mezzi posti a sua
« disposizione, coll' obbligo di prevenirne
« immediatamente il corpo legislativo.

« Può anche indicare in questo caso gli
« accrescimenti delle forze e le nuove dispo-
« sizioni legislative, che le circostanze po-
« tessero esigere (3). »

In questa costituzione, come ognun vede, furono tolti i vincoli speciali stabiliti in quella del 1791, e fu ritenuta la sola iniziativa per parte del governo.

Quattro anni dopo sopravvenne il governo

(1) Questo articolo, come ognun vede, non è che la copia della prima parte di quello della costituzione monarchica del 1791, testè riferita.

(2) Qui si ommettono gli alleati.

(3) Costituzione della repubblica francese, proclamata dalla convenzione nazionale nel 25 settembre 1795 (5 fruttidoro anno III, era repubblicana) : articoli 326, 327 e 328. Con questi concordano gli articoli 325, 326, 327, 328 della costituzione della repubblica cisalpina proclamata il 30 giugno 1797.

consolare. Nella relativa costituzione del 22 frimale anno VIII, ossia del 13 dicembre 1799, fu stabilito all' articolo 50 che « le dichiarazioni di guerra, i trattati di pa-« ce, d' alleanza, di commercio sono propo-« sti, discussi, decretati e promulgati come « le leggi. Solamente le discussioni e le de-« liberazioni su di questi oggetti, tanto nel « tribunato quanto nel corpo legislativo, si « fanno in comitato segreto quando il gover-« no lo domanda. »

Questo vincolo imposto al governo durò almeno sulla carta pel corso di due anni e otto mesi e mezzo circa: perocchè all' occasione che il consolato fu dichiarato vitalizio, e fu fatta un' effettiva rivoluzione di governo, e promulgato sotto il 16 termidoro anno X (4 agosto 1802) un nuovo statuto costituzionale che si accostava assai più alla monarchia, fu nell' articolo 58 stabilito che « il primo console ratifica i trattati di pace « e di alleanza dopo aver sentito il parere « del consiglio privato. » Sebbene in questo articolo non siasi espressamente parlato del diritto di decretare la guerra, ciò non ostante espressamente si sottrasse dalle attribuzioni del corpo legislativo la massima parte degli affari esteri a lui devoluti dalle antecedenti costituzioni, ed implicitamente

fu anche sottratto il diritto di decretar la guerra.

Col senato consulto del 28 fiorile anno XII (18 maggio 1804) fu instituita la dignità imperiale ; ed il governo consolare, almen di nome repubblicano, fu visibilmente ed estrinsecamente convertito in una semplice monarchia decorata col nome di costituzionale. In questo senato consulto, all'articolo 27, si stabilì quanto segue: « Il reggen-
« te non propone verun progetto di legge o
« di senato consulto e non adotta verun re-
« golamento di pubblica amministrazione se
« non dopo aver preso il parere del consi-
« glio di reggenza, composto dei titolari
« delle grandi dignità dell' impero.

« Esso non può *dichiarare la guerra*, nè
« segnar trattati di pace, di alleanza o di
« commercio, se non dopo averne delibera-
« to nel *consiglio di reggenza*, i membri del
« quale per questo solo caso hanno voto de-
« liberativo (1).

« Il ministro delle relazioni estere siede
« nel consiglio di reggenza allorchè questo
« consiglio delibera sopra oggetti relativi al
« suo dipartimento.

« Il gran giudice, ministro della giusti-

(1) È facile vedere quale doveva essere il diritto del re se tale era quello del reggente.

« zia, vi può essere chiamato per ordine del
« reggente.
« Il segretario di stato tiene il registro
« delle deliberazioni. »
Da questo articolo è chiaro essere stato interamente sottratta la deliberazion della guerra alla cognizione dei deputati nazionali e sottoposta all' arbitrio del capo dello stato.

§ 39.

Riflessioni. Quanto improvvida fu la garanzia delle costituzioni francesi circa il poter di far la guerra e di trattare gli affari esteri.

La rivoluzione francese era per la ragione dei tempi destinata a fondare una monarchia nazionale rappresentativa. I primi rappresentanti della Francia, nelle discussioni e leggi loro, ci lasciarono ottimi principii e qualche buona ordinazione parziale; ma non ci prestarono il miglior modello d' una costituzione rappresentativa. Essi per altro fecero meraviglie. Dal tumulto e dal contrasto e dal concorso di molti e dalla fretta può forse sorger fra gli uomini quella sapientissima unità che sola vien suggerita dalle profonde, tranquille e mature

meditazioni d'un sol uomo di genio? inventare è di un solo, discutere è di molti. Ciò non ostante dobbiamo ringraziare i primi rappresentanti francesi e tutti que' posteriori principi e deputati di altre nazioni i quali ebbero il buon senso di posporre il mostruoso parto della inglese feudalità per attenersi piuttosto alle massime della francese filosofia.

Dico alle massime anzichè alle ordinazioni. Imperocchè considerando la serie delle disposizioni costituzionali, noi troviamo nelle prime un' eccessiva diffidenza verso il capo dell' amministrazione, e nelle ultime un'eccessiva confidenza verso il medesimo e verso i tutori nazionali. Lasciare la facoltà di demolire la costituzione ad un corpo qualunque d'uomini è il primo ed il più grande fallo che commetter si potesse. Spogliare questi uomini d'ogni potere sì fisico che morale, e porli nella dipendenza di quello stesso cui dovevano contenere, è peggio ancora. Io parlo del senato conservatore. Quindi qual maraviglia che essi abbiano docilmente servito di stromento a sciogliere quei vincoli che solamente giacevano sulla carta ed abbiano sanzionato con forme legali il potere assoluto? Io lodo la fraterna pietà del signor Pradt, il quale ci dice che i de-

positari della costituzion francese *con una sorprendente pazienza la serbarono intatta.* Ma non posso egualmente lodare o il suo discernimento o la sua veracità. I senatoconsulti del 4 agosto 1802 e 18 maggio 1804 sono o no atti positivi di questi depositarii? È vero o no che con questi fu distrutta quell' ombra di costituzione temperata che ancor rimaneva? Diciam dunque piuttosto che questi depositari, invece di conservare con sorprendente pazienza quella larva di costituzione, essi con sorprendente compiacenza la dissiparono. Noi ne abbiamo veduta la prova nella parte importante della cosa pubblica, cioè in quella che riguarda la guerra, la pace, le alleanze, i trattati di commercio, di neutralità : in una parola tutta la partita degli affari esteri.

Io non voglio dire con questo che la pessima cautela di far intervenire il corpo legislativo negli affari suddetti dovesse essere sostenuta. Troppo nociva essa era al buon andamento di questa parte per non essere apertamente screditata presso i saggi e bentosto abolita. Ma poichè il senato sentiva la necessità d' una riforma ed aveva il diritto di farla, e perchè non sostituire un altro freno al potere assoluto? Perchè ad esempio d' un consiglio costituzionale di grazia,

non suggerì egli almeno un consiglio costituzionale degli affari esteri?

Quando parlo d' un consiglio costituzionale, io non intendo d' indicare un' unione d' uomini scelti, pagati ed amovibili dal capo dello stato; ma parlo d' uomini nominati dalla rappresentanza nazionale ed unicamente dipendenti dalla medesima, capaci a resistere alle seduzioni ed alle minacce del principe e dei ministri, e però sostenuti dai suffragi e dall' autorità della nazione.

Ad ogni modo il non avere il senato conservatore francese provveduto a questa parte non può essere attribuito che ad un'estrema inconsideratezza o ad un' estrema prevaricazione. L' allegare per iscusa la domanda imperiosa del capo del governo, egli è lo stesso che voler giustificare la resa d'un presidio militare per la sola domanda del nemico.

Conchiudiamo. Le costituzioni francesi non ci somministrano veruna cauzione nella parte di cui trattiamo.

§ 40.

Di altri atti posteriori relativi alla materia suddetta fatti in Francia.

A compimento della storia diciam qualche cosa della carta costituzionale del 4 giu-

gno 1814, accordata alla Francia da Luigi XVIII, e dell'atto addizionale delle costituzioni dell'impero, segnato da Napoleone nel giorno 22 aprile 1815. La carta di Luigi, e quanto alla forma e quanto alla sostanza, non merita il nome di costituzione. In particolare poi, circa le guerre, le paci, i trattati ed altri affari esteri, ristabilisce l'antico potere assoluto dei re e dei ministri per cui si è veduta la potenza francese ora operare ed ora subire quelle luttuose vicende le quali derivavano dalle sole passioni della reggia. Ho detto in primo luogo che quanto alla forma la carta di Luigi non merita il nome di costituzione. Imperocchè lungi che ivi si riconosca il principio fondamentale della nazionale sovranità, questa all'opposto si suppone tutta concentrata in una famiglia espulsa ; ed egli, col segnare al suo regno la data di diciannove anni, dichiara ribelle tutta la nazione francese. Oltracciò, essendo questa una mera concessione e non una obbligazione derivante da patto o da legge superiore, essa sì per lui che per i successori è rivocabile a beneplacito, pel gran principio che il sommo imperante non riceve legge da nessuno. Nè essa si potrebbe convertire in obbligazione convenzionale per la Francia ; sì perchè lo stato di prigionia

in cui allora la Francia si ritrovava toglieva il carattere di libera adesione a quella carta, e sì perchè la nazione non fu mai convenevolmente interpellata su di questo proposito. Tutto questo riguarda la forma.

Quanto alla sostanza, fu già stampata e divulgata l' osservazione che « tutto considerato, l' intiera costituzione stà compresa nella formola *Io il re*, e niuno può lasciarsi lusingare che la libertà nazionale possa aver in essa la benchè menoma garanzia (1). »

Parlando finalmente dell' argomento delle guerre, delle paci, delle alleanze, quella carta non si potrebbe imitare nemmeno come un buon pensiero privato, dappoichè l' articolo 14 della medesima è concepito nei seguenti termini : « Il re è il capo supremo « dello stato : comanda le forze di terra e « di mare, dichiara la guerra, fa i trattati « di pace, di alleanza e di commercio, ecc. » Ecco sanzionato il potere assoluto in una materia riguardante la salute, la sicurezza e l' indipendenza dello stato, in una materia nella quale i re antecedenti hanno più che mai abusato, in una materia finalmente che più d'ogni altra abbisognava d' una solidissima garanzia.

(1) *Nuovo Osservatore*; 7 luglio 1814. Venezia, stamperia di Francesco Andreoli, n° 100.

Napoleone, escito dall' isola d' Elba e risalito sul trono per libero consenso della Francia ; Napoleone, il quale non solo era dispensato dal ricevere esempi da chicchessia, ma che era l' unico in tutto l' universo che potesse e dovesse darne; Napoleone, dissi, si restringe nel troppo scandaloso e funesto suo atto addizionale ad imitare servilmente la carta antinazionale Borbonica ; oltre ciò col non far parola del diritto di dichiarar le guerre, di conchiuder le paci, di contrarre alleanze e di stipular trattati; e riportandosi invece alle così dette costituzioni sue anteriori, egli in ciò fece sanzionare dal campo di maggio l' assoluto suo potere.

§ 41.

Di ciò che fu fatto in altri paesi circa il poter di far la guerra, la pace, le alleanze ed altri atti simili.

Rimane ora a parlare della Spagna, dell'Olanda, della Sicilia, della Polonia, di Nassau, di Weimar. Quanto alla Spagna non abbiamo che una proposizione delle cortes rifiutata dal re, e che costò ai suoi autori la più feroce persecuzione. Circa gli altri stati poi non abbiamo costituzioni pro-

priamente dette, ma meri *Rescritti* o *Patenti* principesche, nelle quali il capo del governo non dichiarandosi nè facendosi suddito della volontà nazionale, nè ponendo alcun vincolo reale al suo potere, noi dobbiamo riguardare il loro atto come un tessuto di belle *massime fondamentali* della loro amministrazione, rivocabili a beneplacito loro e de' loro successori.

Ad ogni modo se le massime ralative alle guerre, alle paci, alle alleanze, ai trattati, fossero prudenti, nè loro mancasse che la forza nazionale per sanzionarle, si potrebbero prendere come buoni pensieri. Ma in veruno degli atti di questi paesi si trova cosa da imitare. Imperocchè quanto alla Polonia, Nassau e Weimar, non si fa il minimo cenno delle cose suddette. E quanto alla Spagna; Olanda e Sicilia, o non si danno che cattive guarentigie, o si autorizza il potere assoluto.

Io non parlerò di proposito della Sicilia, perchè a lei si deve applicare appuntino ciò che ho detto della Carta di Luigi XVIII. La carta siciliana pronunzia che « il re è il « capo dello stato e comandante supremo « delle forze di terra e di mare; egli di- « chiara la guerra, stringe alleanze, con- « chiude trattati di pace e di commercio,

« ecc., ecc. » Questo è l' eco perfetto della Carta francese, e però non abbisognano altri commenti.

Resta l' Olanda e la Spagna. Nella carta olandese si statuisce che il principe sovrano « dichiara la guerra, fa la pace, ratificati i « trattati, nomina o richiama i ministri ed « i consoli, dispóne delle flotte e degli eser- « citi, nomina gli officiali o dà ad essi la « loro dimissione. Soltanto per la pace o « per la guerra egli deve conferire cogli « stati generali. » Senza di questa ultima clausola non esisterebbe restrizione alcuna: Ma questa clausola è così indefinita che nulla più. Io non ho veduto il testo originale, e però non posso ragionare che su d' una mera supposizione. Ad ogni modo ecco le questioni che si presentano. Deve esso conferire cogli stati *prima* o *dopo* la guerra dichiarata, o anche prima e dopo ? Se prima, militano le obbiezioni fatte contro la costituzione francese ; se dopo, si oppongono quelle che or ora faremo alla costituzione spagnuola. Oltracciò perchè sottoporre a vincolo la sola guerra e la sola pace, e non estendere la cautela agli altri atti del pari importanti dai quali può o deve nascere o l' una o l' altra cosa ? Anche di questo punto tratteremo più sotto.

Eccoci ora alla Spagna.

Nella costituzione delle *cortes*, data in Cadice il 19 marzo 1812, leggesi all'articolo 171 fra le principali facoltà attribuite al re quella di « dichiarare la guerra, e « fare e ratificare la pace, dandone poi con« to documentato alle cortes. » Si soggiunge poi nell'articolo susseguente: « Non può « il re fare alleanza offensiva nè trattato « speciale di commercio con alcuna potenza « straniera senza il consentimento delle cor« tes. Non può del pari obbligarsi per trat« tato a dare sussidi ad alcune potenze stra« niere senza il consenso delle cortes. »

Più cose giova osservare in questa ordinazione. Primieramente qui manca ogni freno precedente al re nel dichiarare la guerra e far la pace, e sol dopo si provvede. E come dunque si previene o l'imprudenza o l'incuria in una parte tanto importante come questa, la quale deve essere regolata dalla sola necessità di assicurare o di difendere la nazionale indipendenza? Sia pur vero che il re ne dia poi *conto documentato* alle cortes, come dice l'articolo. Con ciò si toglierà forse il male che fu fatto, o per imperizia, o per pusillanimità, per arroganza, per ambizione, per vendetta o per corruzione? Quale sanzione, quale freno diviene

mai per un re il ragguaglio posteriore che egli dovrà dare alle cortes? Ma un ministro è risponsabile del cattivo suo operato. Sia. Chi lo giudicherà? Le cortes. Ma queste cortes da chi sono composte? Da una moltitudine sprovveduta dei lumi necessari per conoscere e bilanciare i grandi e complicati interessi politici, da una moltitudine che non sente che passioni popolari. Ora chi non vede che tanto l'approvazione quanto la disapprovazione sua non riescirà giusta che per accidente? Un ministro ha desso la fortuna d'incontrare le affezioni o le prevenzioni dell'assemblea? Ha desso l'abilità di avvalorare con pretesi interessi, timori, e speranze, i motivi del suo operato? Egli otterrà l'approvazione e plauso a dispetto de' migliori. Non ha egli questa abilità e questa fortuna? Egli sarà condannato con dolore dei buoni ed illuminati. Questo pronostico non è dedotto solamente dalla cognizione antecedente degli umori di siffatte assemblee, ma è corroborato dai fatti più certi e clamorosi della storia. Serva per tutti di esempio la pace di Utrecht del 1613. In tutti gli annali della diplomazia è forse questa la sola transazione nella quale abbiasi provveduto colla possibile equità all'interesse di tutte le potenze europee, e ciò prin-

cipalmente per opera dell' inglese governo. Eppure niuna transazione fu più acerbamente e clamorosamente disapprovata ed esecrata in Inghilterra. Come questa, e niuna più di questa, ha costato maggior pericolo e disagio in parlamento ai suoi autori. Date dopo ciò ad assemblee di rappresentanti, se vi dà l' animo, il diritto di giudicare in materia di affari esteri i ministri del re. Se voi foste così sconsigliati, dovreste aspettarvi certamente nella moderna Europa una delle due : o di vedervi soverchiato per la vostra pusillanimità e divorati gli stati altrui, o di dover proseguire a versar sangue e tesori fino a che la nazione fosse esausta. Perocchè chi sarà quel ministro che avrà coraggio di porre a pericolo la sua testa per il solo vero interesse dello stato, e non cederà piuttosto agli umori ciechi che vedrà predominare sì per la guerra che per la pace? Almeno aveste data una norma per giudicare della responsabilità di un ministro in questa materia. Ma voi non vi avete pensato; e se pensato vi aveste, vi sareste accorti essere impossibile, specialmente in oggi. Conchiudiamo : o volete che il conto posteriore reso alle cortes sia a semplice notizia, o volete che sia fatto per agire se fa d' uopo a titolo di responsabilità

contro i ministri. Nel primo caso il vostro spediente è sommamente illusorio ; nel secondo è sommamente pericoloso e tirannico; e in entrambi i casi controverte lo scopo che si voleva ottenere, stantechè nel primo caso lascia il potere assoluto che si voleva raffrenare, e nel secondo caso lo forza a traviare dal cammino che doveva percorrere.

§ 42.

Che tutti gli affari esteri debbono essere tutelati dalla costituzione senza essere inceppati da personale responsabilità.

Nell' articolo seguente si esige il consenso delle cortes per le alleanze offensive, per i trattati speciali di commercio, e per prestare sussidii, senza parlare delle alleanze difensive, dei trattati di neutralità, delle mediazioni, degli arbitramenti e della protezione. Qui dunque vi sono oggetti espressi, e oggetti taciuti di negoziazioni diplomatiche.

Prima di tutto io domando il perchè sia stata stabilita questa discrepanza. Io non so vedere il motivo per il quale si dovesse esigere per alcuni dei suddetti casi l'assenso delle cortes come una guarentigia, e per gli altri no. Taluno risponder mi potrebbe che

le alleanze offensive, i trattati di commercio e il prestar sussidi essendo oggetti di sommo interesse per lo stato, ne' quali v' è pericolo che il re ed i ministri abusino d' un libero potere, ragion voleva che si opponesse una salda tutela della cosa pubblica. Ma domando io, credete voi che gli altri atti diplomatici taciuti non involgano lo stesso interesse? Un' alleanza difensiva non importa forse spesso oneri scambievoli delle parti contraenti? Credete voi forse che un governo estero debba concorrere alla vostra difesa per i vostri belli occhi? La difesa, la mediazione, la protezione alla quale voi vi obbligate in favor dell' alleato, credete voi che per parte vostra non importi veruna prestazione di soldatesche, di denaro? Credete voi di non tirarvi addosso anche guerre inaspettate per parte di altre potenze, e forse maggiori affanni di quelli che derivano da una guerra offensiva promossa da voi? Bisognerebbe ignorare la storia moderna di Europa per non tener conto di queste circostanze.

Passiamo agli altri oggetti sottaciuti. Credete voi che sia ben fatto, o almeno innocuo alla vostra sicurezza, il lasciar ad altri la facoltà d' ingoiare gli stati piccoli e di dividersi fra loro i grandi, per indi piombare

su di voi con una potenza colossale? Mi lusingo che mi risponderete di no. Or bene, se vi legate le mani colla promessa di non mescolarvi nelle contese altrui, voi certamente non potrete senza rompere la data fede concorrere alla difesa altrui, sia col far ricevere la vostra mediazione, sia col far valere la vostra protezione, sia col collegarvi con chi si deve. Io non voglio per questo che vi dichiarate il Paladino dell' Europa, ma esigo solamente che cauteliate a tempo la vostra indipendenza per non doverla arrischiar più tardi e salvarla sempre con gravissimi affanni e con dolorosissimi sacrificii. Dalle quali considerazioni è chiaro non potersi sottrarre dalla costituzionale garanzia veruno degli oggetti sottaciuti, ma doversi tutti comprendere in maniera che il principio, il mezzo e il fine siano cautelati e rattenuti entro la linea della vera ragion di stato, in modo di ripercuotere più che si può vittoriosamente l' impulso delle passioni, delle mene e delle turpitudini cortigianesche, e delle seduzioni proditorie degli esteri gabinetti.

Potrete forse replicarmi non essere vostra intenzione di lasciare in balìa del vostro governo tutte codeste operazioni, ma di cautelarle colla responsabilità generale imposta

ai ministri. Ma di grazia, se questa fu vostra intenzione, perchè usare di una specie d'insidia che si ritorce contro lo stato? Con quale giustizia poteste voi caricare di responsabilità i ministri in affari per i quali non istabiliste una regola antecedente? Non v'accorgeste voi che andavate a paralizzare in tal modo la parte più importante dell'amministrazione? Se voi caricate i ministri d'una grande responsabilità, conviene pure sostenerli con una grande sicurezza. E per fare l'una e l'altra cosa fa d'uopo tracciare il cerchio entro il quale possano vigorosamente spiegare il loro potere giusta i dettami d'una buona coscienza e d'uno zelo patriotico.

Per la qual cosa conchiudo col seguente dilemma: O voi intendete che per gli atti non mentovati il governo possa agire senza responsabilità, o intendete che debba agire con responsabilità. Se il primo, voi lasciate la cosa pubblica senza garanzia in affari gravissima, e cadete nell'assurdissimo contegno di vincolare il governo per un'imposta di poche lire e per l'arresto di pochi giorni, nell'atto stesso che lo autorizzate ad esporre migliaia di uomini e milioni di contanti. Se poi lo volete soggetto a responsabilità senza permettere una norma per di-

stinguere l'abuso del potere dal buon uso o dal semplice fallo, voi lo sottoponete a giudizi arbitrarii e lo rendete di peggior condizione dell' infimo vostro suddito; e, quel che è peggio, voi gettate nella parte più gelosa dell' amministrazione dello stato una perplessità ed una incostanza che rovina gli affari, apre le vie ad ogni specie di cabala, e dà in mano all' astuto straniero un' arma sicura per incutere lo spavento conforme al suo interesse.

Prevenire e non sovvertire; costituir bene e lasciar fare: ecco tutto ciò che la prudenza suggerisce ad un ordinator dello stato circa gli affari esteri. Quando dico di lasciar fare, io non intendo di lasciar rivelar il secreto, di aprire il varco alla corruzione, di lasciar cospirar contro lo stato; io intendo soltanto che dopo di aver fatta una buona scelta voi lasciate operare sì il governo che i tutori da voi preposti giusta i lumi, l' esperienza acquistata, e lo zelo che voi avrete saputo loro inspirare, senza che siano tenuti a soggiacere ad un sindacato popolare del pari illegale che impolitico. Libere siano le commissioni, perocchè è impossibile prevedere la maggior parte delle combinazioni politiche derivanti dalla mutabilità delle circostanze e delle volontà

imperanti di Europa, e però impossibile di sottoporle a regole fisse. Tutto quello che far si può riducesi a segnare lo scopo. Le vie e i mezzi è forza lasciarli alla discrezione dei tutori che eleggeste, sotto pena di rovinare la cosa pubblica e privata.

§ 43.

Riflessioni.

Riandate ora questo capo e l' antecedente, e ditemi se tutti i principii costituzionali riguardanti la parte organica degli affari esteri siano stati tracciati, discussi e fermati secondo i dettami della più rigorosa necessità? In questa parte organica altro propriamente non si tratta che di creare una persona morale la quale per la sua testa e per il suo cuore sia la più propria a condurre la cosa pubblica. Non potendo noi trovare questa persona nell' uomo individuo sempre intemperante, dobbiamo impastare, dirò così, un uomo collettivo nel quale le singole intemperanze contrastanti e rattenute dal poter nazionale facciano sorgere la persona bramata. Ora ragion vorrebbe che a questa persona, nostra procuratrice, comunicassimo le necessarie istruzioni. Ma

abbiamo veduto essere indispensabile di fidarsi intieramente di lei. Ma lasciare alla discrezione altrui il regime di gravi affari, perchè se si volessero assoggettare a certe regole si farebbe peggio, è un vero atto di disperazione per ogni ordinatore e legislatore di uno stato. Solo un Dio può essere sottratto da questa necessità. Ma sebbene il legislatore non possa prescrivere il cammino, egli può ciò non ostante segnare la meta. E se non può guidare per mano l'esecutore in un laberinto sconosciuto, nulla di meno egli può dirgli come si debba comportare nel suo viaggio. Segnare questa meta, fissare queste massime, appartiene alla costituzione. La legislazione deve camminare d'accordo, ma non deve eccedere la sfera dei rapporti civili e delle instituzioni amministrative. Di tutte queste cose tratterò più sotto.

Prima di dar fine a questo capo mi sia permesso il fare una osservazione importantissima. Sopra ho parlato del vantaggio di un consiglio costituzionale permamente e segreto per gli affari esteri, e fra gli altri ho accennato la stabilità delle massime adottate e comentate dall'esperienza sì per ampliare quando occorra e sì per conservare lo stato allorchè sia giunto alla sua naturale

unità e dimensione. Ora mi convien soggiungere che se havvi soggetto il quale nell' Europa presenti più circostanze variabili e più scene volubili, esso è di certo l'andamento di fatto degli affari politici fra l'uno e l'altro governo. Ma ad un tempo stesso havvi nulla che richiegga maggiore stabilità quanto il regime di questi affari, specialmente dopo che un popolo giunse alla dovuta sua grandezza. Guai a quello stato il quale non sa fermarsi e non sa condursi giusta certe norme. Esso trovasi mai sempre in grave pericolo, il quale per i deboli si volge in rovina. Mirate la Francia sotto i governi di Luigi XIV e XV. Se vi era uno stato in Europa il quale racchiudesse tutti gli elementi di potenza fisica e morale, questo si era sicuramente la Francia. Popolazione, industria, valor militare, uomini eccellenti di stato per la pace e per la guerra, instituzioni di educazione, opinione brillante, universale: tutti i doni infine si cumulavano sulla Francia per renderla la potenza predominante ed esemplare dell'Europa. Eppure essa non seppe fare ciò che altri stati meno potenti di lei fecero con buon successo. Sotto Luigi XIV vedete un governo pieno di baldanza, che eccita nei suoi vicini timore, odio, vendetta, e fa

stringere una lega prepotente la quale spinge la Francia sull'orlo del precipizio, dal quale vien richiamata dai buoni uffizii dell'Inghilterra, e ridonata al suo primiero stato con aumento di territorio e con un principe della sua casa sul trono di Spagna. Sotto Luigi XV vedete all'apposto un governo pieno di ritenutezza e di una sì impolitica trascuranza, che in tempo di piena pace si lascia dividere in faccia la Polonia senza muoversi, malgrado pure che l'Austria gli dichiarasse che sarebbesi opposta a questo spoglio purchè fosse sostenuta dalla Francia, ed egli eziandio avesse lusinga di far agire seco la Porta Ottomana, come agì di fatto (1)? D'onde tanto orgoglio e

(1) Ecco la testimonianza del celebre Ségur il vecchio, che fu ambasciatore : « Je tiens du prince Kaunitz, du comte de Cobentzel et de M. de Vergennes « un fait qui me paraît certain : c'est que la cour de « Vienne, dès qu'il fut question du partage qui devait « donner à la Prusse un accroissement qu'elle redou« tait, en prévint la France et fit entendre qu'elle s'y « opposerait si la cour de Versailles voulait la soute« nir. Louis XV alors ne s'occupant que de ses plai« sirs et M. d'Aiguillon de ses intrigues, le cabinet « autrichien ne reçut point de réponse assurante ; et « il aima mieux concourir au partage de la Pologne, « que de soutenir seul la guerre contre les Prussiens « et les Russes réunis. » — *Politique de tous les cabinets de l'Europe*, Tome I, page 146, 147. Paris, chez Buisson ; 1802.

tanta viltà? Perchè il governo mancò di stabilità, e nulla ebbe in sè che lo chiamasse e lo rattenesse. Osservate per lo contrario le grandi potenze del nord. Esse, con minori sussidii di denaro, di talenti, di lustro e di opinione, seppero non solo conservare lo acquisto, ma aumentarlo gradualmente senza mai decadere. Dacchè derivò questa differenza? Dalla stabilità della loro politica, conservata internamente da un corpo d' uomini ragguardevoli, i quali sanno supplire e sostenere la mente del monarca. Ora se tanto beneficio ritrae un governo assoluto dalla stabilità di un consiglio scelto dal principe, quanto maggiore non sarà quello d' un consiglio costituzionale? Ma questa stabilità potrebbe mai aspettarsi da assemblee temporanee, numerose, inesperte, e sì spesso mutabili?

CAPITOLO VII.

DELLE REGOLE FONDAMENTALI DIRETTRICI GLI AFFARI ESTERI. OSSERVAZIONI PREPARATORIE.

§ 44.

Spirito della moderna politica e sue conseguenze.

L' oggetto di questo capo si è di preparare i dati dai quali si possano dedurre le regole fondamentali direttrici degli affari esteri. Queste regole sono applicabili a tutta sorta di governi, perocchè a tutti importar deve la propria sicurezza, la propria indipendenza, la propria libertà e il proprio onore.

Per preparare la mente a queste regole, io incomincio col presentare in breve il discorso ed il modo di pensare e di agire degli attuali governi europei e dei loro ammiratori, applauditi pur troppo da molti ignoranti.

È già molto tempo che si parla sì nei gabinetti che nei crocchi privati della considerazione o della gloria dei principi e dei popoli. Ma l' idea concepitane fu ed è così falsa e così nociva, tanto alla sicurezza ed al riposo

delle nazioni, quanto alla potenza e indipendenza degli stati che nulla più. Alcuni savi uomini, scevri dai pregiudizi d' una specolativa morale e di una cortigianesca corruzione, avvertirono prima d' ora a questa storta maniera di pensare, e la riprovarono mostrandone i pessimi effetti. Serva per tutti il seguente discorso d' uno de' più celebri diplomatici del secolo passato.

« La parola *considerazione*, ed anche quella di *gloria*, egli dice, vien sempre pronunciata con enfasi da tutti i partiti, senzachè sia giammai stata giustamente definita. In questo secolo specialmente coloro che ne fanno uso cadono sovente in una incongruenza della quale non si accorgono, perocchè fra le loro idee sorge tale contraddizione che loro toglie ogni mezzo onde dare una salda base alle loro operazioni. Io credo essere prezzo dell' opera il tentare di stabilire su di questo argomento principii chiari colla scorta dei quali si possano distinguere le buone massime della politica da tutte quelle declamazioni che vengono applaudite perchè non bene intese.

« Nel senso volgare, la gloria e la considerazione del governo consistono nell' ampliare mediante le conquiste i suoi possedimenti, nell' illustrarsi colle vittorie, nell' ar-

ricchire il suo commercio a danno di quello de' suoi rivali, ed a rendersi pel terrore incusso giudice arbitrario delle contestazioni de' suoi vicini. Questa definizione della considerazione e della gloria è fra tutte la più falsa; ma frattanto sarà in ogni tempo la più generalmente adottata, perchè essa lusinga le passioni e presta ai governi uno splendore dal quale i popoli saranno al loro mal costo affascinati e resi vittime miserande. Un principe che brama ottenere questa specie di gloria deve allora mantenere numerosi eserciti, flotte formidabili, opprimere i suoi sudditi coi tributi, eccitare il loro entusiasmo, guidare la loro prodezza, partecipare ai loro pericoli, sorvegliare attentamente gli altri potentati, approfittare delle loro querele e dei loro falli, dividere le loro forze, collegarsi cogli uni per ischiacciare gli altri, farsi giuoco della buona fede e della giustizia e prendere a modello un Luigi XIV, un Carlo XII, un Federico II, una Caterina II, e il governo inglese attuale. Imperocchè col seguire queste massime abbiamo veduto Luigi impadronirsi della Franca Contea e dell' Alsazia, Carlo momentaneamente della Polonia e dell' Ucrania, Federico della Slesia, Caterina della Tartaria e della Polonia, il governo inglese dell' India e delle Colonie

Olandesi. In questa maniera a lor fu dato di agitare tutta l'Europa coi loro intrighi, sacrificare alla propria ambizione gli alleati loro, e pagare un po' di terreno con flutti di sangue ed un posto brillante nella storia colle sciagure dell' umanità. Ma giova pur confessare che, seguendo questa dottrina e correndo questo periglioso cammino, conviene aspettarsi di urtare negli scogli de'quali trovasi ripieno.

Luigi XIV si vide in procinto di perdere i suoi stati, di combattere il proprio nipote, e fu costretto a vergognosamente implorare la pace dall'Olanda che gliela ricusò. Carlo XII vinto perdette in un sol giorno il frutto di tutte le sue fatiche: fuggitivo, prigioniero, errante e rovinato, egli vide morendo la gloria del rivale ch' egli aveva voluto balzare dal trono. Caterina II, più fortunata, sentì non ostante dal fondo del suo palazzo tuonare il cannone svedese, vide per breve tempo la Polonia scuotere il suo giogo, fu compresa da fremito per l' avvicinamento dell' esercito prussiano, nel mentre che il suo trovavasi lungi ottocento leghe dalla capitale a conquistare deserti. Federico II, attorniato da nemici, saputa la presa di Berlino fatta dai Russi, portò lungo tempo il veleno in tasca, tristo testimonio delle an-

goscie procacciate dalla propria ambizione. Per ultimo il ministero inglese, dominatore dei mari, e che a larga mano dispensa l'oro in Europa per inondarla di sangue, dopo aver perduto tredici provincie in America ha veduto, sebben per breve tempo, le sue flotte ammutinate, l' Irlanda ribellata, i parecchi suoi alleati abbandonarla, e la potenza cui ella voleva schiacciata ampliare i suoi confini fino al Reno e portare i suoi vessilli fino in seno dell'Asia. Lo statolder accusa lei della sua ruina, l' imperatore della perdita del Belgio e del Milanese, le potenze marittime fremono di indignazione pel suo dispotismo, e le fan temere una lega che potrebbe un qualche giorno spezzare il suo tridente. Sorge finalmente la fame a rimproverargli la guerra, nel mentre pure ch' egli paventa la pace ; perocchè tali sono le conseguenze dell' ingiustizia, che essa non può senza rischio arrestarsi nell' intrapreso cammino, ed il precipizio forma l' ultimo termine da lei segnato ai suoi seguaci (1). »

V' ha egli quadro più veridico di questo? Tutta l' età presente lo testifica. Lo spirito della moderna politica e delle sue funeste

(1) *Politique de tous les Cabinets de l'Europe*, Tome I, page 203 — 206. Paris, 1802, chez Buisson.

conseguenze per i popoli e per i regnanti non è forse qui da SEGUR tratteggiato al naturale? Ora presentate, se volete, questo quadro ai governi assoluti, rendetelo ancor più particolareggiato, più parlante, più commovente. Vi avvisereste forse di trarne qualche frutto di moderazione o di ben inteso interesse? Qual dabbenaggine sarebbe questa? Quale frutto hanno prodotto nell' animo dei principi gli esempi allegati da Ségur? Nessuno. Quale lezione hanno tratta dai fatti ultimi di Napoleone? Altra che quella d' ingoiare nuovi territorii, di dare più pesanti catene ai popoli, di sottoporre a più duro vassallaggio i piccoli principi, di gettare ovunque la discordia, di eccitar da per tutto il contrasto, di provocare in fine la rivoluzione. Ciò è ben naturale. Mai le passioni ascoltarono ragione. Quale è dunque il partito da prendersi? Sottrarre il pascolo alle passioni, e raffrenare il potere. Ma con quali mezzi? Prima coll' opinione, e indi colla forza.

§ 45.

Influenza della pubblica opinione per correggere la politica moderna.

Parliamo prima dell' opinione. Essa riguarda tanto gli applausi tributati al governo quanto la cognizione del freno necessario per contenerlo. Raddrizzate l' opinione, e voi sottrarrete il primo fomento alle male arti dei monarchi. Essi ambiscono di occupare un posto glorioso nella storia mediante l' ingiustizia e la sciagura dei popoli ; or bene : fate che vi trovino un posto d' infamia e un' occasione di pericolo, e voi comincerete a ributtarli della loro smodata ambizione. Essi troveranno questo posto d'infamia allorchè i popoli sentiranno in che debba consistere la vera considerazione e la vera gloria d' un regnante. Essi troveranno questo pericolo allorchè nel cervello e nel cuore dei loro armati si accenda e conservi uno spirito civico.

Ma chi inspirerà loro questa opinione, chi infonderà in loro questo spirito ? — La voce dei saggi, e più di tutto la possanza della natura. Questa da sè sola, col senso primitivo impresso nelle anime de'suoi figli,

e più di tutto colle calamità d'ogni genere derivanti dalle passioni sfrenate delle corti, sveglia e conduce le menti e i cuori di questi figli a scoprire e conservare il vero modello della considerazione e della gloria dei governi della terra. Lunga e tortuosa è la via, penoso e pieno di vicende è il viaggio, piccolo e lento è il progresso, ma alla perfine si giunge alla meta. I dominatori delle genti fan forza di arretrare nè il ponno ; perocchè la natura imperiosamente sospinge avanti i neghittosi, spegne i refrattarii, e conduce le generazioni al punto fissato. Giunti a questo punto sentiranno i popoli in che debba consistere la vera considerazione e la vera gloria dei dominatori del mondo.

Bramate voi di sapere in che debba consistere questa *considerazione*? Nella grande opinione della possanza e della moderazione di uno stato. E la *gloria*? Nella stima e nell' ammirazione delle grandi e buone opere di quello stato. Togliete la moderazione (che racchiude tutte le virtù politiche) e lasciate gli atti soli della possanza, ed allora la vera idea di considerazione dovrà sparire. Si dirà mai che gli uomini professar debbano considerazione per la fame e per la peste? Eppure molta è la possanza che esse hanno sulla razza umana! Lo stesso dicasi della

gloria. Sottraete dalle azioni strepitose la bontà, la quale non sempre vien determinata dall' effetto, ma talvolta dal fine o dalla causa dell' impresa, e voi non troverete più la gloria. Nella strage di Tessalonica ordinata da Teodosio, nel sacco e nella strage di Dely fatta da Thamas-Kouli-Kan, trovereste voi la gloria ? Ecco in che consiste la vera idea della considerazione e della gloria dei regnanti.

Fino a che i cittadini non avranno quest' idea, si darà sempre motivo alle imprese disastrose dell' ambizione e della vendetta dei governi, ed i popoli sconteranno colla fame e col sangue l' erronea loro opinione. Quando la parte miglior dello stato sarà su di ciò disingannata, noi avremo la speranza di condurre i più ad applaudire o ad esecrare le azioni che la morale eterna approva o condanna. Un buon governo col suo esempio è il mezzo precipuo a riformare la maniera comune di pensare. E per ottenere questo governo è d' uopo preparare gli uomini illuminati e zelanti per la cosa pubblica. L'opinione è preparata dalla natura, consacrata dall' autorità dei saggi, sanzionata dalle leggi, promulgata dall' instruzione. Sia dunque cura dell' ordinator dello stato d' inspirare per mezzo degli instruttori, de-

gli onori e de' premii una giusta stima, di provocare applausi per le azioni eroiche, e di muovere una forte esecrazione per gli ardimenti immorali.

Ma lungo ed imperfetto riescirebbe il solo mezzo dell' instruzione, se non si aggiungesse la forza nazionale a comandare la moderazione. Questa forza nazionale è preparata e conservata dal bisogno sentito di una costituzione capace a raffrenare il potere assoluto dei governanti. Questo *bisogno sentito* forma anche esso parte dell' opinione madre della libertà. Quando questo bisogno sia sentito dalla universalità, non possono i principi diferire più oltre a patteggiare coi loro popoli le condizioni d' un meno assoluto, ma più solido e più glorioso governo. Da ciò derivar ne deve necessariamente una rivoluzione totale della attuale politica esterna fra le genti europee. Fate che un sol potentato adotti di buona fede e con piena guarentigia la moderazione e il soccorso degli stati oppressi, e voi lo vedrete fortissimo al di dentro e formidabilissimo al di fuori, almeno per una morale confederazione di tutti i popoli bramosi di libertà. Ognuno dei governi dispotici avente nel suo seno una pluralità che sente il bisogno di una costituzione liberale, tremi di venire alle prese cogli

eserciti di un governo temperato; perocchè i suoi soldati non solamente ricuserebbero di combattere di cuore gli alleati loro naturali, ma talvolta si unirebbero con essi per far causa comune.

L' ultimo e più terribile segreto per rovesciare ogni impero assoluto è rivelato per opera stessa dei governi; e l'esempio della battaglia di Lipsia può in progresso divenire fatale a chi in allora fu giovevole. Si è pensato di celebrare la memoria di quella battaglia. Chi sa che col tempo non si scopra che si celebrarono i funerali del dispotismo? Come impedire questo esito dell'opinione? Quali armi, quali prigioni, quali esilii hanno i ministri in lor potere per impedire la propagazione universale di questa opinione? Potreste voi impedire il nascere e l' avanzarsi del sole in cielo? Potreste voi limitare la diffusione della sua luce? Ora se non si possono arrestare i progressi di quest' opinione nulla più che quelli della luce del giorno, come si potranno evitare i suoi effetti? La testa muove il braccio, e tanto basta.

Dalle quali considerazioni lice conchiudere essere decisivo per il sistema degli affari esterni lo stato dell' opinione dei popoli, sì per rovesciare l' orrenda politica finor do-

minante, e sì per fare alla fine trionfare la moderazione e la dottrina conforme al riposo delle nazioni.

§ 46.

Opportunità delle regole riformatrici della politica moderna.

Ma è dessa opportuna la proclamazione delle buone regole in modo che la sana politica possa finalmente trionfare? Rammenti il lettore quanto fu detto intorno all' andamento delle moderne monarchie europee. Rammenti che nella assemblea nazionale di Francia fu già sanzionato il principio confacente ad una grande potenza, qual è quello di non far che guerre difensive; ed io mi lusingo che egli pronunzierà, essere finalmente giunto il tempo propizio. È vero o no che a fianco della potenza sempre crescente dei monarchi abbiamo veduta sorgere passo passo la potenza sempre crescente del commercio e della dottrina? V' ha egli al mondo cosa che più abbisogni ed ami la moderazione e le libere, sicure e pacifiche comunicazioni, quanto il commercio mercantile e letterario? V' ha egli cosa che più presto e più gravemente risenta danno dalle guerre

quanto l' industria e il commercio? I poteri dunque nazionali dell' opinione e dei beni cospirano possentemente contro la disastrosa politica dei gabinetti assoluti, e prestano tutta la loro forza al sistema della politica moderata ed assicuratrice degli stati inciviliti. Se dunque havvi in Europa qualche paese illuminato e commerciale, desso è in oggi chiamato dalla natura ad adottare non solo senza sforzo, ma con tutto il sussidio dell'opinione e dell' interesse, le buone massime d' una politica moderata ed assicurante madre di gloria. In questi paesi pertanto saranno opportune e proficue, e facilmente adottate le buone massime delle quali parliamo.

So che quel paese dovrà sostenere la lotta del dispotismo degli altri paesi, ne' quali i governi si avvisano di potere imprigionare il sole dell' opinione che surse ad illuminarci, o almeno di poter privarci della sua benefica luce; ma so pur anche che il segreto della loro politica è pure il segreto della loro debolezza e della loro prossima ruina. Un governo profondamente dispotico non solamente non protegge le scienze, le arti, le produzioni e le comunicazioni commerciali, ma odia tutte queste cose per sistema. Esso vorrebbe ridurre tutti i sudditi suoi come tanti servi della gleba, e impedire se potes-

se che sotto ai loro occhi non giungesse giammai lo spettacolo d' un popolo civilizzato, ed ai loro orecchi il suono d' una ben intesa libertà. È vero che i sudditi saranno miseri, ignoranti ed oppressi, ed il tesoro dello stato meno pingue; oltrecciò che i numerosi suoi eserciti saranno una balorda e vil greggia inviata o al macello, o ad una estera prigionia più desiderabile che la propria dominazione. Ma ciò punto non gli cale, purchè la popolazione sia assolutamente soggetta e riceva con sommissione tutti i colpi del dispotismo. Un tal governo non s' accorge che con queste maniere egli sempre più si avvicina al suo precipizio. — Io sono grande, dice egli, io ho incontrato gravi pericoli e ancor sto in piedi: e chi potrà abbattermi? Tu stai ancor in piedi, è vero, ma non per tua virtù, ma per l'imprudenza e per le oblique mire d' un nemico potente che ti ha rialzato dalla tua caduta. Ma trema che un altro, o più avveduto, o più zelante della causa delle nazioni, non si approfitti della tua debolezza per seppellirti per sempre sotto le ruine di quel trono dall' alto del quale tu ti dilettavi di calpestare le cervici de' tuoi schiavi prostrati avanti di te. Vuoi tu assodar questo trono? Vuoi tu assicurarti in esso? Cedi all' impero del tem-

po, che è l' impero di Dio. Pensa che questi schiavi possono ricevere le ispirazioni della libertà, la quale romoreggia intorno a loro; pensa che è terribile l' esplosione dell' umanità che infrange da sè stessa le sue catene; che tu ne saresti la prima vittima segnata; approfitta di questo momento propizio che ancor ti resta, se vuoi salvarti!

Ma lasciamo i despoti incorreggibili, e volgiamo lo sguardo a que' popoli più amati dal cielo ne' quali splende il sol di giustizia. Ivi dovendosi incominciare la nuova era che già il tempo apportò, ognun sente che le buone regole della politica saranno assai opportune, facilmente propagate e fortemente sostenute.

§ 47.

Unica regola dominante della politica esterna. Quali ne siano i fondamenti. Quanto sia necessaria l' ordinazione solida dei medesimi.

Le regole fondamentali relative agli affari esteri parmi che tutte si possano racchiudere nella seguente: *Rispettare, farsi rispettare, e concorrere a far rispettare o a rendere*

rispettabili gli altri: il tutto per guarentire la sicurezza ed il riposo del proprio stato.

Per ottener tutto questo è necessario che lo stato sia *fortemente armato* e *fortemente confederato*. Senza di queste due condizioni e col concorso soltanto di tutte *e due*, *esiste* la potenza esterna di uno stato. La regola surriferita poi dirige l' *esercizio* di questa potenza. Ma la *politica* esterna altro in sostanza non è che l' arte di *esercitar* la potenza suddetta fra stato e stato. Dunque la regola allegata costituirà appunto la *norma direttrice* di tutta la politica esterna. Essa dunque ne presenterà tutto lo spirito, perchè ne formerà l' unica regola fondamentale.

Questa regola rimarrebbe illusoria se non fosse avvalorata dalla potenza. Ma siccome per avere questa potenza, vale a dire per avere uno stato fortemente armato e fortemente confederato, ricercasi un dato ordine di poteri e di azioni, locchè conseguir non si può che osservando fedelmente un dato complesso di regole per le quali nasca la potenza militare e federativa, così noi siamo costretti a riconoscere un altro ramo di politica ordinatrice della potenza esterna, e perciò stesso anteriore alla politica regolatrice degli affari esteri. A questa politica ordinatrice attribuir si potrebbe la denomina-

zione di *politica costituzionale*, serbando il nome di *politica amministrativa* a quella che immediatamente dirige gli affari.

Spingiamo le cose a'suoi primi fondamenti. È impossibile aver uno stato fortemente armato e confederato se non è *fortemente diretto*. Ed è impossibile averlo fortemente diretto se non è *fortemente costituito*. Qui la forza dell'amministrazione e della costituzione viene considerata specialmente rispetto agli affari esteri, e quindi in relazione alla sicurezza esterna, sostenuta però sempre dalla intrinseca potenza, la quale risulta soltanto dalla massima colleganza dell' interesse e dalle forze del governo coll' interesse e colle forze della nazione. Per ora supponiamo questo fondamento ed atteniamoci invece a quella parte organica del governo che sola può comunicare all' amministrazione degli affari esteri confidenza, *vigore* e stabilità.

Così dalla sfera pratica della diplomazia siamo gradualmente sospinti fino in seno dell' ordine primordiale delle costituzioni per giungere finalmente alla salda colonna sulla quale tutto riposa il buon sistema degli affari esteri.

Eccoci quindi ricondotti alla quistione in cui si tratta di sapere *come debba essere costituito*, sostenuto e guardato il *dipartimento*

degli affari esteri, onde procacciare confidenza, vigore e stabilità a tutta l' amministrazione.

Difficile e gelosa più d' ogni altra è divenuta in oggi questa quistione, perchè siamo costretti non solamente ad incontrare la lotta gagliarda ed incessante del nostro principe e de' suoi ministri avversi ad ogni legame, ma eziandio a sventare le trame dei gabinetti esteri sempre intenti a raggirare il nostro giusta il loro interesse. Esploratori accorti ed intraprendenti del tuo governo, costoro ne tenteranno ogni parte; e se scopriranno qualche lato debole se ne approfitteranno con premura o per sedurre o per rovesciare un governo che contrasta di troppo le loro mire. Se non potranno corrompere, essi tenteranno rivoluzioni dispotiche anche col sangue. L' agente principale sarà il tuo stesso re, come lo prova l' esempio del ministero francese colla Svezia (1); la qua-

(1) La mort du roi de Suède, Adolphe-Frédéric, arrivée le 12 février 1771, donna lieu à des coups plus décisifs. Le prince royal de Suède, depuis Gustave III, qui se trouvait en ce moment à Paris, songea aussitôt à exécuter le projet depuis longtemps médité de changer la constitution de son royaume et de la diriger *vers l' extension* du pouvoir royal. Louis XV lui promit les arrérages dûs à la Suède depuit 1756 et qui s'élevaient à 400,000 écus. Une partie lui fut remise à l' instant, et on lui fit espérer le paiement du sur-

le, ancorchè avesse goduto d' una costituzione più forte, sarebbe forse stata oggetto delle cospirazioni di quello o di ogni altro gabinetto per la sola ragione che quella forma di governo toglieva o rendeva assai più difficile o dispendiosa l' influenza del gabinetto straniero. Ottime potevano essere le mire del Francese, ma il mezzo a soddisfarle poteva egualmente servire a qualunque altro fine o iniquo o rovinoso! un re o più intraprendente di Gustavo III, o con maggiori forze a sè ligie avrebbe potuto facilmente introdurre un *dispotismo militare* simile a

plus quand il serait rendu chez lui, *pourvu qu' il l' employât à recouvrer* les anciennes prérogatives de sa couronne. On crut devoir tempérer l'ardeur du jeune prince en nommant auprès de lui, en qualité d'ambassadeur, le chevalier depuis comte de Vergennes.... Le roi de Suède prépara un soulèvement en Scanie, et fit venir des troupes de la Finlande. Le moment d'éclater arriva, et ce moment était entouré de présages qui n'étaient pas tous également favorables. « Demain, dit le comte de Vergennes au roi, demain il « faut commencer la révolution; demain, sire, ou tout « est perdu. — A demain, lui répond Gustave. »

Histoire de la Diplomatie française, par Flassau. Tome VI, pag. 59, 60, et 62. Paris, chez Lenormant; 1809.

Il progresso della storia e gli articoli della costituzione svedese del 21 agosto 1772 e dell'*atto d'unione e sicurezza* del 1789, si possono leggere nel *Prospetto generale della Svezia* di Catteau. Bologna, 1790; per Sassi.

quello di tutti coloro i quali s' impossessarono del trono colla via delle armi. Volete dunque togliere sicuramente il pericolo di dispotiche rivoluzioni? Preveniteне la tentazione. Ma la tentazione non sarà prevenuta fino a che può rimaner la lusinga di riuscire. Fa dunque d' uopo indurre l' *impossibilità* o almeno l' opinione dell' impossibilità di rovesciare la costituzione, onde assicurarsi da tutti i tentativi interni ed esterni. Volete inoltre una savia e forte amministrazione degli affari esteri? Fate che i poteri siano così armonizzati, che il capo dello stato possa fare tutto il bene, nè possa fare alcun male ; che la di lui maniera di agire verso i governi esteri abbia vigore, stabilità, e goda dell' interna ed esterna confidenza, senza affievolire nè la sicurezza nè la libertà della nazione, nè compromettere la di lei dignità e i diritti de' privati in estero stato. Se dalla vostra ordinazione non risultano certamente questi vantaggi, lasciate di occuparvi di una costituzione relativa agli affari esteri.

Non è mia intenzione di parlar qui dei mezzi efficaci a prevenire una dispotica rivoluzione, sì perchè questo punto riguarda la sicurezza di tutta la costituzione, e sì perchè io frapporrei troppa distanza fra le teo-

rie e le regole che debbo esporre. Basti il sapere che i mezzi atti a conservare gli ordini dello stato servono pure a conservare l' organizzazione governativa degli affari esteri.

Diremo dunque di questa organizzazione, avuto riguardo che in essa non può entrare la nazionale assemblea, come più volte è stato detto; ma che invece l' amministrazione degli affari esteri deve essere presso del re assistito da un consiglio nazionale, il quale, senza toglier nulla al segreto, alla concentrazione, alla rapidità ed alla libertà dell' amministrazione, le procacci all' opposto vigore, stabilità e confidenza, sì dentro che fuori dello stato.

§ 48.

Della garanzia costituzionale degli affari esteri. Sua estensione. Suoi requisiti.

La direzione degli affari esteri è un ramo della *pubblica* amministrazione dello stato. Non si tratta nè di togliere, nè di restringere, nè d' inceppare questa direzione, ma di lasciarla libera ed intera in mano del reggente. Ma altro è lasciarla libera ed altro è lasciarla *sfrenata*. Come non è tolta al cit-

tadino la libertà vietando e castigando i delitti, così non è tolta o impedita la libera amministrazione degli affari esteri coll' impedirne soltanto le aberrazioni e l' incostanza nocive allo stato. Ciò che fu detto della garanzia costituzionale, delle leggi si può applicare con maggior ragione alla direzione degli affari esteri.

La direzione degli affari esteri viene disimpegnata da un ministero e da agenti diplomatici. Conviene dunque che quella tutela nazionale e quella stessa garanzia che abbiamo trovata necessaria per l' interna amministrazione si estenda con più forte ragione all' esterna, sì perchè gli affari sono di maggior importanza, e sì perchè non si possono assoggettare in particolare a regole fisse. Pensar dunque dobbiamo a cautelare sì l' amministrazione principale che l' amministrazione subalterna. La prima è quella del ministero degli affari esteri, la seconda è quella degli ambasciatori e di altri agenti diplomatici. Io chiamerò *ministero principale* quello che regola tutto presso il principe; *ministeri subalterni* io chiamerò quello degli ambasciatori ed altri agenti diplomatici. Nel dipartimento degli affari esteri si possono stabilire diversi gradi e ivi distinguere il *ministero* dall' *agenzia*, o dalla semplice *com-*

missione; ma queste subalterne divisioni non possono qui cadere in considerazione, perocchè la nostra attenzione è per ora rivolta su gli affari maggiori.

Al nostro proposito pertanto facciamo osservare che la garanzia costituzionale si deve estendere tanto al ministero principale quanto ai ministeri subalterni, in modo da non scindere l' unità dell' amministrazione, incepparne la libertà, ritardarne l' andamento e divulgarne il segreto.

CAPITOLO VIII.

NECESSITA' ED APPLICAZIONE DELLE REGOLE COSTITUZIONALI DELL' AMMINISTRAZIONE DEGLI AFFARI ESTERI.

§ 49.

Della necessità di sanzionare le regole fondamentali direttive degli affari esteri.

Dopo avere organizzato il potere di dirigere gli affari esteri, o a dir meglio dopo avere stabilito la garanzia organica di questo potere, conviene fissare la garanzia amministrativa. Fu già detto che noi non possiamo immaginare una legislazione particolare degli affari esteri, ma dobbiamo restringerci soltanto ad alcune massime fondamentali colla scorta delle quali i depositari della costituzione possano dirigere il loro voto ogni qual volta siano consultati dal governo.

Queste massime debbono essere espressamente sanzionate dalla nazionale sovranità, perocchè senza di esse sarebbe impossibile col più gran zelo patriottico ottenere quella stabilità che procaccia il credito di considerazione e il credito di confidenza, e porre al coperto lo stato dagli attentati o dell'interna

ambizione o dell' esterna cupidigia. Senza di queste massime qual punto d' appoggio avrebbe il vostro consiglio nazionale, o per suffragare o per opporsi ai disegni del gabinetto vostro e resistere alle sollecitazioni straniere? Quale criterio avrebbe il pubblico per applaudire o per censurare le operazioni del suo governo?

I sindacati dell' opinione sono sempre assai temibili in un governo libero. A che vale che i tutori nazionali abbiano l' intima convinzione d' aver agito prudentemente, quando le passioni volgari o le suggestioni straniere possono travolgere i giudizi del pubblico? Ora questi giudizi saranno sempre fluttuanti, allorchè non esista un criterio legale sanzionato da una imponente autorità. Per lo contrario, allorchè questo criterio esisterà, i difensori d'un savio governo potranno coraggiosamente sottoporre i loro avversari all' impero della costituzione, ed incoraggiare i garanti nazionali a camminare con passo fermo nella carriera tracciata dalla antivedenza del legislatore e dalla provvidenza degli amministratori.

Laonde si vede essere ad ogni modo necessario fissare le clausole del mandato nazionale circa gli affari esteri, dando le istruzioni perpetue al governo ed ai tutori costituiti.

A chi profondamente studia la storia delle negoziazioni balza all' occhio una grande verità. Questa si è che quanto più sono varie e moltiplici le vie e le maniere di trattare gli affari esteri, tanto più sono semplici e pochi i principii fondamentali che li dirigono. Tutta la fatica e l' accorgimento si riduce più a far giocare le speranze, i timori, gli interessi di pochi, di quello che a stabilire la meta alla quale si deve pervenire. Le tortuosità e le resistenze che s' incontrano nelle passioni e nelle opinioni degli uomini sono il campo aperto all' industria del diplomatico. Conoscere queste tortuosità, vincere queste resistenze, far transigere queste passioni, correggere queste opinioni, ecco a che riducesi la bravura del diplomatico. Non è questo merito comune; e però devesi tributare allo stesso una lode sincera e dare un vivo incoraggiamento, proporzionato al servigio che egli rende allo stato. A ciò serve anche la sicurezza colla quale il negoziatore vien protetto dalla legge costituzionale.

Ma lasciamo per ora in disparte tutte le cose che riguardano le operazioni subalterne della politica, e sviluppiamo la regola fondamentale direttrice degli affari esteri. Sopra fu da noi prodotta questa regola (v. § 47, cap. VII).

Esaminiamone ora le parti. Io non aggiungerò più nulla sulla massima di *far rispettare* lo stato. Di questa fu detto abbastanza nei capi precedenti di questo libro. Ivi ne abbiamo sviluppati i mezzi in modo da sperarne il dovuto effetto. Rimane ora a parlare delle altre parti della regola suddetta, e delle loro più segnalate applicazioni.

§ 50.

In qual modo si debba applicare la massima di rispettare gli altri stati.

Rispettare gli altri stati e i loro governi, e per ciò usare verso di essi i riguardi dovuti alla loro indipendenza ed alla loro dignità senza per altro toglier nulla alla propria, forma la prima regola della condotta che noi tener dobbiamo verso di loro. Noi abbiamo già detto che il nostro governo non deve mostrarsi nè prepotente, nè mancator di parola, ma cortese senza bassezza, dignitoso senza alterigia, fedele senza dabbenaggine, pieghevole senza debolezza. Il rispetto del tuo governo verso lo straniero non sarebbe mai virtù, ma vero delitto *se nello stesso tempo* non si facesse rispettare. Noto è il proverbio volgare che *chi pecora si fa, il lupo mangia.*

Il rispetto che tu professi verso altrui deve dunque constare essere l'effetto non della tua debolezza o della tua pusillanimità, ma della tua moderazione. « Mostriamoci (scri-
« veva il ministro Vergennes) in una situa-
« zione rispettabile, e gli altri ci rispette-
« ranno. E quando mai saremo in situazio-
« ne nella quale possiamo protestare il no-
« stro amore per la pace, e scoprire le no-
« stre intenzioni senza essere accusati di de-
« bolezza! Noi non abbiamo certamente al-
« cun disegno del quale dobbiamo arrossi-
« re; ma la nostra moderazione non sarà da
« altri considerata come *virtù*, se non quan-
« do essi saranno convinti non essere ella
« effetto della impotenza. Ecco ciò che io ar-
« disco dire e ripetere (1). »

Rispettare gli altri importa bensì di non offendere la loro indipendenza, e quindi di non mescolarsi nei loro affari domestici; ma non importa di lasciarli fare tutto ciò che loro piace al di fuori. Quindi non intendiamo che il nostro governo debba prestare una tacita adesione agli altri ad inghiottire gli stati piccoli e a dividersi fra di loro i grandi,

(1) Lettera del ministro di Francia, conte di Vergennes, al barone di Berteuil, ambasciatore a Vienna, del 25 aprile 1775. *Storia della diplomazia francese*. Tom. VI, pag. 403.

a sottoporre a tributo o a confederazioni forzate i governi che rimangono, perchè meno potenti, e a perseguitare la libertà in qualunque parte della terra. Una tale connivenza, oltrechè non è comandata da alcun principio di morale, riesce per sè stessa incompatibile col *sistema assicurativo* di qualunque civile società. « La manìa d'invade-« re, simile alla sete degli idropici (diceva « il sullodato ministro Vergennes), cresce « a misura che si tenta di soddisfarla. Non « è agevole il prevedere dove anderà a fini-« re il gioco d'una passione cotanto attiva « quanto la cupidigia. Siccome noi non sia-« mo tormentati dalla medesima, così noi « veglieremo affinchè i di lei effetti non ci « compromettano (1). »

§ 51.

In qual modo si debba concorrere a far rispettare gli altri governi.

Concorrere a far rispettare gli altri governi per non essere infine posti in pericolo di esser lesi o divorati, ecco un'altra massima d'uno stato potente e moderato. Se dunque tu vedi che un potentato o minacci

(1) Detta lettera.

o attenti di fatto all' altrui indipendenza, devi tosto accorrere a frenare la di lui usurpazione, affinchè egli, fatto troppo forte, non si rivolga infine contro di te. Tutto questo però è relativo. Noi parliamo per ora della supposizione di un potentato che offende e d' un altro che osta. Per un governo savio e potente il rispettare gli altri stati deve dunque in pratica essere accoppiato alla massima di concorrere a difendere uno stato estero dalle soperchierie e dalle aggressioni d' un governo usurpatore che tenta di ampliare il suo dominio *al di là dei limiti voluti dalla natura* (v. §§ 10, 11 e 27 di questo Libro). A ciò servono le mediazioni, le protezioni, gli arbitramenti, ed infine le armi.

Havvi però una differenza fra il caso d' uno e più potentati che assaltano un altro potentato, di un potentato che assale uno stato piccolo, e di uno stato piccolo che assale un altro stato piccolo. Non si deve mai permettere che un potentato si aggrandisca a spese di chi che sia, ma si deve permettere che esso si difenda. Per lo contrario si deve permettere e l' una e l' altra cosa ad uno stato che forma una parte sola di una nazione (v. §§ 10, 11, 12 di questo Libro). Ma altro è permettere ed altro è con-

correre *direttamente*. Io credo che si debba bensì impedire che ogni potentato prenda *parte attiva* nella querela insorta fra due piccoli vicini, ma non credo che per parte nostra dobbiamo dar soccorsi ad alcuno dei litiganti della stessa nazione. Lasciate che si battano fra di loro; lasciate anche che l'uno conquisti l'altro, e fate soltanto che altri potentati imitano il vostro esempio. Io veggo essere troppo naturale che uno dei litiganti chiami in aiuto un altro potentato straniero. Che fare allora? Interponete i vostri ufficii, affinchè rimanga neutrale. Non riescite voi in questo intento? Allora prendete parte attiva nella querela e agite vigorosamente. Con questo modo di operare voi giustificherete sempre la mossa delle vostre armi, darete lustro alla moderazione, porrete in evidenza l' altrui cupidigia, ed avrete alleati che vi aiuteranno con confidenza a reprimere l' immensa ambizione altrui.

§ 32.

Quanto improvvida sia la massima di lasciar le cose come sono finchè vi siano stati deboli.

Un popolo vicino, dicesi, diviso in parecchi governi, sarà un vicino debole e però

un nemico non temibile. Se per lo contrario permettete che si unisca sotto un governo unico, avrete un vicino potente e per ciò stesso un nemico formidabile alle vostre porte. Dunque almeno dovete impedire che niuno degli stati piccoli a voi vicini soverchi l' altro, come altresì che non sia divorato da un grande ; e all' opposto dovete procurare con tutte le forze che ognuno resti com' è. Con questa politica non fate voi trionfare la giustizia, la cautela, la magnanimità ? Ecco l' apice di virtù e di prudenza al quale si credette di giungere presso alcuni stimabilissimi uomini di gabinetto del passato secolo (1).

Lodevole sàrebbe questa massima se voi poteste fermamente trattenere gli altri potentati dall' esercitare il proclamato diritto di *convenienza.* Ma in forza dell' esercizio di questa pretesa io son certo o di dover soggiacere ad una guerra dispendiosa, perico-

(1) Fra gli altri giovami di far rimarcare il seguente passo di Ségur : « Le véritable intérêt de la France est de se servir de son influence et de ses forces *pour que chacun garde ce qu' il a et reste comme il est.* En ce point comme en tout autre, n' en déplaise aux hommes à projets, pour qui tout mouvement est bon pourvu qu' il les élève, la morale et la politique sont parfaitement d' accord. » *Politique de tous les Cabinets de l' Europe,* Tome I, page 142.

losa e perpetua in favore di un vicino impotente, o di avere presto o tardi per vicino un potentato tre volte almeno più forte di me, invece di averne uno eguale a me. Ora nell' alternativa di avere un vicino tre volte più forte di me, o un vicino forte solamente come me, io preferisco quest' ultimo, perchè so che il primo, reso orgoglioso pe' suoi successi e fidando sulla sua superiorità, mi assalterà sicuramente ; dove che l' altro, sentendosi solamente eguale a me, non potrà essere cotanto audace, e lo sgomenterò di certo se mi presenterò a lui con un solo alleato contrario. Ora, per avere quest' ultimo ad esclusione del primo, io non inchioderò giammai le diverse parti di una stessa nazione sul letto d' un' eterna divisione sòl propria ad eccitare la cupidigia dell' uno, e i timori dell' altro dei potentati confinanti, e talvolta il concerto d'entrambi a dividersi la preda, e sempre poi immergere un popolo innocente in un mar di sciagure, per essere reso ad ogni tratto bersaglio di guerre esercitate sul suo territorio. Io all' opposto, secondando la natura che chiama ogni popolo ad essere padrone in casa sua, ed a unirsi sotto un sol governo che vegga tutta una nazione entro i confini segnati dal Padre stesso dei viventi, lascerò

che la fortuna e la virtù trionfino in seno della nazione vicina dissociata, fino a che essa sia giunta all' unità della quale io godo nell' ordine eterno della provvidenza.

La massima dunque di procurare che ognuno resti com' è, non è buona che per le potenze di primo ordine, cioè a dire per quegli stati i quali hanno già acquistata l' unità nazionale. Per gli altri è sol causa di perpetui tormenti e di eterne gelosie; imperocchè con questa massima io per lo meno espongo il mio stato, benchè forte e moderato, all' infelice evento di molte disastrose guerre, il fomento delle quali durerà certamente finchè la debolezza dei miei vicini infiammerà la cupidigia degli altri grandi, e gli incoraggirà a tentare una troppo facile conquista. E se in tempo che io godrò pace e mi presenterò potentemente armato e potentemente diretto, l'altro governo usurpatore, per la tema che avrà di me, si asterrà dalla intrapresa contro il debole vicino, io dovrò aspettarmi sicuramente che egli colga l' occasione che io sia involto in altra guerra o in altro grave affanno per tentare il colpo lungamente meditato della sua cupidigia. Tutta la storia conosciuta autorizza questo mio pronostico. A che vale allora la mia moderazione passata? A che ser-

vono o le mie negoziazioni, o i miei sussidii, o le reiterate e dispendiose guerre per tener in piedi il debole mio vicino? Ad altro non valsero che a tenere sempre apprestata per altri una preda colla quale, reso più forte, egli verrà a porre per lo meno in pericolo la mia stessa esistenza. Ora domando io se sia da lodarsi quella politica colla quale, a costo di molte negoziazioni, di molto denaro e di molto sangue, io vado a comprarmi un più tardo, ma più spaventevole frangente? Questa non è che mezza politica, sempre più perniciosa dell' incuria assoluta.

Che se al contrario io aiuterò direttamente o indirettamente salvo il buon diritto il vicino debole ad elevarsi al grado di potentato, unendo tutte le parti d' uno stesso popolo sotto di una sola dominazione, io nei tempi dell' avversa fortuna avrò un vicino eguale a me e non superiore a me, e con quel potentato che egli avrà alle spalle potrò conchiudere una naturale alleanza, perchè anch' egli avrà interesse che il mio vicino non aggrandisca di più per non cadere anch' egli un giorno vittima d' una potenza resa colossale. D' altronde fra forti ed eguali gli attentati non possono essere tanto frequenti, perchè hanno paura l' un dell' altro.

Sempre poi avviene che l' ambizione di uno getta negli altri un maggior timore di un troppo grande e troppo rapido ingrandimento, come lo prova l' esempio della guerra della successione della Spagna in tempo di Luigi XIV, e le ultime di Napoleone. Ivi veggiamo fatti i più grandi sforzi per reprimere il più intraprendente e il più ambizioso.

Ad ogni modo pertanto parmi provato che la massima di procurare che ciascuno stia come è, non può valere che per i potentati, e non per gli stati piccoli che non formano che parte di una nazione. Per questi anzi la prudenza e la giustizia imperiosamente esigono di adottare la massima contraria, come quella dalla quale sorgono minori affanni, minori spese e minori pericoli.

So che questo è un gran passo in politica, al quale i governi ingordi ed ambiziosi non si presteranno che di mala voglia; ma so del pari che questo è il voto della natura, il decreto della necessità, il grido dell' umanità. Preveggo le obbiezioni che gli schiavi venduti alle corti condividenti mi faranno, ma preveggo pur anche la risposta che riceveranno dall' opinione universale. Essi saranno condannati come apostoli di ladroneccio e di stragi. Invano essi trarranno sulla sce-

na alcuni principi spogliati, alcune case regnanti poste in pensione. Prima di tutto mi dovranno dir costoro se sotto il regime della *convenienza* e dei parteggiamenti questi principi e queste case incontrerebbero una sorte migliore. In secondo luogo sono pregati a dimostrarmi che sia più giovevole e più giusto che una nazione gema sotto un giogo straniero, di quello che godere della propria indipendenza. In terzo luogo che sia meglio che l' Europa sia involta in più frequenti e disastrose guerre territoriali, di quello che godere più lunghe paci continentali. Quando mi avranno provato che sotto al regime della convenienza e dei parteggiamenti stiano i popoli più in pace, più agiati e più contenti, lasciando anche da parte la naturale indipendenza, costoro potranno mostrarsi con vantaggio avanti al pubblico e far propendere l' universale giudizio in loro favore. Orsù, bravi campioni delle convenienze e dei parteggiamenti, e voi misericordiosi difensori dei deboli e proclamatori delle mezze misure, venite in campo e ponete in opera la vostra eloquenza (lasciando per altro in disparte gli sgherri e gli agozzini), e vedete se dal tribunale della pubblica opinione potete riportar favorevole sentenza.

§ 53.

Continuazione. Quanto debba estendersi il concorso di uno stato a difenderne un altro.

L' *esistenza* e l' *indipendenza* sono i due soli titoli che possono giustamente movere uno stato a concorrere senza alleanza alla difesa di un altro; stantechè l' esistenza e l' indipendenza perduta dall' uno può aumentare la potenza dell' altro in modo che la sicurezza del terzo venga compromessa. La esistenza perduta colla conquista è il primo è più noto mezzo di questo aumento temibile di potenza nell' ambizioso; e su questo cadono le osservazioni fatte fin qui. Quanto poi alla perduta *indipendenza*, è per sè chiaro che uno stato soggiogato non ritiene più che il nome di proprio, e realmente aumenta la potenza del predominante come se fosse incorporato con lui. È vero che le forze d' un alleato col nemico accrescono le forze ostili; ma è vero del pari che i vincoli dell' alleanza essendo puramente *volontarii*, possono essere disciolti per un libero fatto dello stesso alleato. Questi deve sempre consultare il proprio pericolo e l' interesse del

suo stato, e quindi può distaccarsi dal mio nemico. Non è così del governo soggiogato. Egli è trascinato a forza come un suddito, e forma parte della potenza soverchiante; ond' è che la mia sicurezza è esposta a pericolo come colla conquista fatta del popolo soggiogato.

Oltre questi due titoli o altri producenti lo stesso effetto, io non potrò giammai aver motivo legale di concorrere a far rispettare uno stato da un altro, perchè cessa la ragione della preventiva mia difesa ed è tolta ogni causa del regime assicurativo. Se dunque l' altro stato verrà offeso da un terzo o nel suo commercio, o nella sua dignità, io per sola naturale ragione non sarò tenuto a scendere in campo per lui: perocchè io, e per diritto e per prudenza, e però fuori del caso di alleanza, non vengo come vendicatore o come difensore altrui, ma come difensore ed assicuratore di me stesso.

Ora fingiamo che scoppi una ribellione in casa altrui. Che dovrò far io? Io mi porrò in guardia in casa mia, e nulla più. Se l' urgenza portasse di armare, lo farò assicurando le corti estere delle mie intenzioni, invitandole eziandio alla più scropolosa neutralità. Che se io vedrò che per uno spirito di solidale dispotismo, o per cupidigia

di rubare in mezzo all' incendio della nazione turbata, vogliano gli stranieri movere le armi loro, anche io moverò le mie ; ben sapendo che da questa lor mossa potendone derivare la conquista o la servitù della nazione repressa, ne potrebbe nascere poi per me un grave pericolo.

§ 54.

Che non si deve permettere che venga intaccata l' indipendenza d' un popolo, nemmeno in caso d' insorgenza.

Ma la dignità reale offesa, i diritti della legittimità violati, l' esempio d' una insorgenza trionfante non sono forse titoli legittimi per un potentato onde accorrere anche colle armi in favore d' un re che si tenta di espellere e di un governo che si vuole rovesciare ? Prima di tutto vi domanderò dove voi trovate il principio col quale uno stato abbia diritto a costringere l' altro stato a darsi o a mantenersi un dato governo o un dato capo ? Se riconoscete l' indipendenza di ogni nazione, come potete conciliarla con questa pretesa ? Ammessa questa pretesa, ogni altro stato potrebbe viceversa costringere il vostro ad adottare il proprio

governo, e in vece di dire che *par in parem non habet imperium*, si dovrebbe dire che *par in parem habet imperium*. — In secondo luogo vi dirò che il popolo è un animale pigro e di abitudine, il quale, se giunge a rivoltarsi, ciò fa perchè vi è trascinato da un cattivo governo. Io parlo d' una *insorgenza generale*, e non di una sommossa di pochi provocata da alcuni malcontenti o comprata da gabinetti esteri. Queste saranno compresse sicuramente da un governo forte e moderato. Che se questa generale insorgenza è l' effetto di una cattiva amministrazione, è manifesto che volendo voi sostenere armata mano la potenza de' suoi autori, voi ne volete sanzionare l' impunità. Ora domando io in qual codice di natura e delle genti si può trovare il principio che i governi possano stipulare e guarentirsi scambievolmente l' esercizio del dispotismo e della tirannia. Il cattivo esempio dell' altrui insorgenza non diverrà certamente contagioso per voi quando tratterete bene i vostri sudditi. D' altronde poi, se veglierete come conviene in casa vostra in una pace ferma e di buona fede, sarete più sicuri che movendo il vostro esercito e trasportandolo all' estero ; perocchè avvenendo che sia sconfitto e il vostro stato invaso, voi vi tirate adosso

il male che volevate evitare. Potete voi essere sicuri di vincere? Ben al contrario. L' esplosione d' un popolo che spezza le sue catene è sempre spavantevole, e comunica ad ogni armato un' energia e uno slancio al quale è difficile il resistere con forze molto maggiori, mosse da un governo pacato comunque regolato bene. Tutta la storia moderna attesta questo fatto, incominciando dalla Svizzera, discendendo all' Olanda, agli Stati Uniti d' America, e terminando in Francia. Oltre dunque essere ingiusta, la guerra mossa da un estero governo contro un popolo insorto è anche impolitica.

Son dunque d' avviso che sempre si debba far *rispettare l' indipendenza* di un popolo, e però che si debba usare della forza tutte le volte che veggasi un altro stato attentare colle armi a questo diritto. Lo stare colle mani alla cintola in questa occasione, porta il più gran crollo alla vera considerazione di un potentato. Ciò appunto avvenne alla Francia nel 1787 all' occasione della vertenza fra lo statolder e gli stati di Olanda. Questo fatto deve essere ricordato perchè è fecondo di riflessioni. Nel 1786 nasce rottura fra lo statolder di Olanda, principe di Orange, ed i repubblicani e patriotti, *i quali reclamavano la conservazione*

dei diritti costituzionali. L'esecuzione militare contro le città d'Elbourg e di Hallen nella Gueldria, ordinata dallo statolder, portò la provincia d'Olanda a sospenderlo dalle funzioni di capitano generale; carica che era il fondamento di tutto il suo potere. Questa querela interessò le corti di Prussia, di Francia e d'Inghilterra, le quali si intromisero per un accomodamento. Ma esso venne attraversato dalla moglie dello statolder, sorella del re di Prussia; la quale col suo ardimento, col suo orgoglio e colle sue instigazioni riescì a far rivoltar i patriotti, e a fare rapidamente movere un esercito prussiano contro l'Olanda, sotto gli occhi della Francia neghittosa, che avea infiammati e condotti i patriotti. La Prussia soverchiò la nazione, e fece ristabilire lo statolder nelle maggiori sue prerogative; fece sciogliere l'alleanza colla Francia, e l'Olanda si vide padroneggiata dalla Prussia e dall'Inghilterra. Questo avvenimento fu sommamente fatale alla considerazione della Francia, talchè l'imperatore Giuseppe II ebbe a dire: « La France vient de tomber: je doute qu'elle se relève (1). » Una battaglia perduta nuoce meno nell'opinione che

(1) Vedi la *Storia della Diplomazia francese* di Flassau. T. VI, pag. 407 — 416.

questo abbandono o fiacca protezione dell' indipendenza di un alleato. Qualunque dei due partiti avesse ragione, era dovere della Francia sostenere l'indipendenza delle provincie unite e di opporsi vigorosamente alla soverchieria prussiana. Altre riflessioni far si possono rispetto alle garanzie costituzionali ; ma questo non è il luogo opportuno.

§ 55.

Delle alleanze e dei trattati di commercio.

Poco mi resta a dire sulle alleanze dopo ciò che ne fu discorso nei §§ 21 e 22 di questo libro. Vero è che ivi non abbiamo adombrate fuorchè massime generali ; ma come poter ragionare in particolare sopra un soggetto tutto determinato da particolari circostanze ? Io aggiungerò solamente qui che la dignità e la sicurezza di un governo costituzionale importa di far sentire alle corti estere che il governo ha certi limiti che non potrebbe impunemente sorpassare, e che professa certe massime dalle quali non saprebbe mai discostarsi. Egli è perciò che egli dovrebbe redigere un simbolo di fede politica, gli articoli del quale dovrebbero servire di altrettante clausole preservative contro l'astuzia e la nequizia di qua-

lunque gabinetto estero che tentasse o riuscisse a sorprendere la religione del tuo governo. Con questa cautela o non si domanderebbe la sua alleanza, o si chiederebbe per fini onesti. Tu poi potresti lusingarti sempre di ottenere quella di tutti coloro che fossero offesi o impauriti dalla sfrenata cupidigia o ambizione altrui. E però il tuo credito di confidenza varrebbe per te come molti eserciti.

Da ciò senza che tu vi pensi ti sarà procacciata una preponderanza che può formare la salvezza di tutta l' Europa. In un congresso di potentati la moderazione di uno o di due forti basta per costringere gli altri a sottoporsi ai dettami dell' equità. Noi ne abbiamo due luminosi esempi nelle paci di Westfalia e di Utrecht. Studiate la loro storia, e vedrete quanto possano un solo o due potentati obbligare gli altri a stare a ragione.

Dal che ognun sente quale immenso beneficio sia per tutti i popoli una buona costituzione politica, per la quale uno stato acquistar debba potenza e usar moderazione in tutti gli atti esterni, e come questo beneficio venga compartito fra tutte le genti quand' anche non abbiano la fortuna di vivere sotto un governo temperato.

Un procedere schietto, franco e spedito sottentrerà allora alla tenebrosa, obbliqua e clandestina maniera di condurre le politiche negoziazioni. Il gabinetto non sarà più una caverna di ladroni o una combriccola di truffatori che cercano di accalappiarsi l'un l'altro; ma diverrà il luogo di leali e aperte transazioni, dal quale escirà la giustizia a comporre il conflitto delle passioni umane.

Nè per lungo tempo nè per fini indeterminati debbono essere fatte le alleanze. Ma tutte debbono essere temporanee ed occasionali, tranne i casi ne' quali lo stato dovrebbe agire in favore altrui per costituzione e quindi senza la stipulazione di alcuna confederazione. Allorchè avete avuto o la dabbenaggine o la debolezza di contrarre un'alleanza della quale non comprendeste a dovere le conseguenze o che poteva tornar contro alla vostra sicurezza e alla vostra considerazione, vi riescirà sempre difficile sbrigarvene con onore o almeno senza malcontento del vostro alleato. Egli reclamerà per sè il *casus foederis*, quand' anche si trattasse di dar fuoco ai troni e agli altari, e di far scannare la metà del genere umano. Contro queste sorprese ci vuole un preservativo, ed io non so vederne un mi-

gliore di quello di far alleanze brevi, occasionali, e colla clausola espressa che siano salve le massime fissate dalla costituzione.

Fra tutte le materie degli affari esteri io credo che quella delle alleanze sia la più difficile e la più pericolosa. E però io credo che debba essere la più guarentita.

Nulla qui aggiungerò circa i trattati di commercio. Primo perchè io sono dell' avviso del celebre Mably, che non possa essere oggetto di trattati esterni fuorchè la libertà sanzionata dal diritto delle genti, ma non mai la parte che può intaccare la buona economia dello stato (1). Secondo perchè in questa specie di trattati si deve procedere come nella formazione delle leggi e sentire il voto di tutte le classi e degli uomini illuminati dello stato.

§ 56.

Dei congressi degli ambasciatori e dei principi.

Inutili sono i congressi quando fra le parti litiganti non si tratti di un unico e indivisibile interesse; peggio poi se siano agitati da secrete passioni contrastanti, come

(1) *Principes des négociations*, Chap. XVII.

suole avvenir sempre. Coi congressi si sono sempre tirate in lungo le trattative, anche per quistioni di etichetta e di formalità ; e se si è voluto far qualche cosa si è sempre dovuto finire con trattati particolari, a meno che non si fosse incominciato coi medesimi ; nel qual caso il congresso riesce in sostanza un affare di pura forma. L' ostinazione dell' uno, le esitazioni dell' altro, la mala fede del terzo, la vendetta del quarto, le mire secrete dei negoziatori gettano sulle operazioni di tutto il corpo un ritardo, un ondeggiamento, una deviazione, una alterazione, un allontanamento sempre imbarazzante i progressi delle transazioni. La prova di tutto questo la vediamo nelle paci di Westfalia e di Utrecht (1).

Nel congresso di Vienna io non veggo una trattativa libera ed uguale fra tutti gli aventi un interesse; ma solamente una conferenza fra alcuni forti, i quali trinciano territori e sconciano principi e popoli deboli a loro talento..

(1) « Il suffit d' avoir lu quelques dépêches des ambassadeurs chargés de traiter dans un congrés, pour juger que de petits ressentiments et de riens, qu' on devrait au moins avoir honte d' avouer, sont souvent un plus grand obstacle à la conclusion des traités que les intérêts les plus importants des nations. » Mably, *Pincipes des négociations*, Chap. V.

Presa la risoluzione degli alleati di trattare la pace col nemico, lasciate che ognuno si concerti come crede meglio. Vano è violentare un socio, tanto più se è potente. O egli crede di suo interesse di proseguire in vostra compagnia la guerra, e voi pure con lui, o no. Se questo interesse agisce, la guerra si farà di buona fede e di buona voglia. In caso contrario o egli o voi desisterete, o la farete mollemente. In quest' ultimo caso è peggio farla che non farla. Perocchè si tirano addosso dei guai e talvolta qualche sconfitta, per la quale non potrete ottenere più le buone condizioni che avreste potuto esigere essendo vincitore. Spesso si è veduto che il campo di battaglia ha fatto cangiare il corso delle negoziazioni diplomatiche, ed ha fatto perdere un frutto che un più spedito e semplice andamento avrebbe fatto ottenere. Talvolta uno dei membri secretamente guadagnato ha fatto mancare le speranze degli altri; e il fine del congresso ha lasciato in cuore una gelosia, un' amarezza, un malcontento che sarebbonsi evitati se ognuno avesse agito da sè.

Volere un congresso sarà dunque un volere che i forti alleati dettino la legge ai deboli, e che il nemico temuto sia molte volte meglio trattato che l'alleato fedele.

Volere dunque un congresso sarà per i deboli voler convertire la vittoria in sconfitta ed un assoggettarsi a legami prima sconosciuti. Questi garanti, questi protettori divengono in fine padroni, o almeno colle loro trattative agevolano il modo di divenirlo.

Nessuno è eroe agli occhi del proprio cameriere, ha detto un uomo di spirito. I principi d'ordinario sono qualche cosa quando non si veggono. Accostandosi e conoscendosi scapitano quasi sempre nella reciproca loro considerazione. Vi sono secreti che importa di non rivelare; vi sono affezioni che importa di non far travedere; vi sono difetti che importa di non iscoprire. L'opinione è bizzarra e non riconosce legge da veruno. Quale opinione guadagnano i principi nei congressi?

Ma posti in disparte i principi assoluti, i quali faranno sempre ciò che vorranno a dispetto dei saggi ed anche a loro mal costo, io dico che in un governo costituzionale non si deve mai permettere che il capo dell'amministrazione venga in congresso cogli altri regnanti, sì per non contrarre un contagio contrario alla libertà, e molto più per non cospirare secretamente con i despoti a rovesciare la costituzione, come fece Gustavo III con Luigi XV (1).

(1) Vedi il § 47 di questo libro.

Per la stessa ragione non permetterò mai nè che il reggente nè che l'erede presuntivo del trono escano dal regno, o abbiano in casa loro abboccamenti secreti con altri principi; meno poi che sieno imparentati con essi, per non tirarsi addosso il trattamento dell'Olanda avvenuto nell'anno 1787 (1); e finalmente non vorrei mai che un principe della famiglia regnante mia salisse su di un trono specialmente vicino, sotto pena di non riconoscerlo mai come regnante di quello stato e di deporre il capo dello stato mio per non andar incontro alla sorte di Firenze sotto i Medici. Fra un principe assoluto ed un principe costituzionale non vi possono essere mai patti di famiglia utili allo stato libero.

Concludiamo. Mai congressi del tuo principe con altri; e mai, se si può, congressi di ambasciatori.

§ 57.

Delle mediazioni e degli arbitramenti.

Vi sono mediazioni di arbitramento e mediazioni di *neutralità*. Quelle di arbitramento altre sono *ricercate* ed altre sono di *uffi-*

(1) Vedi il § 54 di questo libro.

cio. Le *ricercate* si esercitano per il ricorso d'uno dei litiganti che domanda un mediatore. Quelle *d'ufficio* sono interposte per ispontaneo intervento d'una potenza anche non ricercata da veruna delle parti. Questa differenza, come ognun sente, non consiste che nella *maniera*. Il diritto è un solo; e un solo è pure l'interesse politico del mediatore. Questo interesse deve determinare la necessità pratica della mediazione come parte del regime assicurativo, e però deve servir di norma a sostenere o con semplici uffizii o anche colle armi la mediazione medesima. L'interesse di cui parliamo non è la convenienza di approfittarsi della divisione altrui per aggrandire sè stessi, ma bensì la necessità di far mantenere la pace, onde non provocare in altri un ingrandimento soverchio, pericoloso allo stato nostro.

Il diritto o il torto delle rispettive parti contrastanti deve certamente essere preso in considerazione per decidere con giustizia il punto contestato, per contenere la potenza d'un governo che voglia eccedere i giusti limiti, per conciliar riputazione alla mediazione, e giustificare se fa d'uopo l'uso delle armi; ma l'ingiustizia dell'uno e la giustizia dell'altro non deve mai compromettere la sicurezza del mediatore.

Il mezzo migliore fra potentati eguali è quello di preparare una buona lega che imponga rispetto o incuta timore a ciascuno dei litiganti, e di presentarsi ad essi potentemente confederato allorchè si esercita la mediazione. Un esempio gioverà a spiegar meglio la cosa. Noi lo leggiamo in tempi non corrotti come oggidì, e lo dobbiamo principalmente alla saviezza del ministro principale del re d' Italia Teodorico (1). Ecco il fatto. Nella Gallia Settentrionale regnava Clodoveo, fondatore della monarchia francese; nella meridionale Alarico. « Clodoveo (dice il signor Flassau) avendo tenuto alcuni discorsi che offesero Alarico, era perciò prossima la guerra fra l'offensore e l'offeso. Allora Teodorico si presentò come *mediatore* fra questi due monarchi. » La negoziazione che egli impegnò con essi in questa occasione è uno de' più bei tratti della diplomazia di quei tempi, e onorerebbe anche oggi-

(1) Cioè il celebre Cassiodoro. La sua famiglia apparteneva alla più illustre nobiltà romana. Egli nacque a Squillace nella Calabria verso l' anno 470. Sotto Teodorico fu primo ministro, ed anche nominato console nel 514. Sotto i di lui successori, Atalarico, Teodato e Vitige, fu prefetto del pretorio. Verso l'anno 540 si ritirò dagli affari pubblici e condusse indi vita privata fino alla morte, che avvenne verso l' anno 563.

dì i più abili gabinetti. Teodorico, che avea per principal ministro il senatore Cassiodoro, aspirava meno a conquistare che a stabilire una bilancia di potere fra i suoi vicini e a rendersi l'arbitro dei sovrani delle Gallie, della Spagna e della Germania. In conseguenza di questo sistema egli inviò alcuni ambasciatori ad Alarico per fargli sentire quale sarebbe la sua imprudenza di dichiarar la guerra ai Franchi a motivo di qualche discorso offensivo tenuto contro di lui o della sua nazione.... Alarico rispose agli ambasciatori di Teodorico, che accettava i buoni ufficii del loro padrone.

Ottenuta questa risposta, gli ambasciatori recaronsi presso a Gondebaldo, re dei Borgognoni, per impegnarlo secondo la commissione di Teodorico ad unirsi seco lui contro Clodoveo nel caso ch' egli si rifiutasse ad un accomodamento. Nello stesso tempo gli ambasciatori di Teodorico portarono lettere del loro padrone ai re degli Eruli e dei Varni, popoli situati sulle frontiere della Francia germanica, nelle quali Teodorico diceva loro: « Io vi prego di mandare i vostri am-
« basciatori, unitamente ai miei ed a quelli
« del nostro fratello il re Gondebaldo, a Clo-
« doveo, rei dei Franchi, per invitarlo a ri-
« nunziare alla deliberazione presa di far

« guerra ai Visigoti ed a rispettare il diritto
« delle genti. Facciamogli intendere che se
« egli ricusa di rimettersi al nostro arbitra-
« mento, egli ci avrà tutti per avversarii.
« Postochè gli vien offerta giustizia, che vuol
« egli di più? Io vi dirò che un principe che
« vuole comportarsi con prepotenza e re-
« spingere il diritto, dà luogo a credere, che
« sia sua intenzione di rovesciare ogni cosa.
« Conviene reprimere quest' ambizione fino
« dal suo nascere. Noi lo faremo senza mol-
« ta pena coll' opporci tutti insieme ; ma sa-
« rà difficile il farlo se voi soffrite che vi as-
« salga ad uno ad uno..... È indubitato che
« se il re de' Franchi giunge a sterminare
« Alarico, egli si getterà ben presto dopo su
« di voi.... Io vi prego di dar retta alle co-
« municazioni importanti che vi verranno
« fatte da' miei ambasciatori, affinchè rima-
« nendo convinti della purità delle mie in-
« tenzioni ed animati dal medesimo spirito,
« vi determiniate piuttosto a portar la guer-
« ra fuori di casa vostra che aspettare ch'es-
« sa incendi i vostri stati. »

Gli ambasciatori di Teodorico si portarono in appresso da Clodoveo, al quale consegnarono la lettera del loro padrone, nella quale egli gli dava il titolo di *eccellenza*, e facevagli presente la maggior parte dei mo-

tivi de' quali erasi servito con Alarico. Esso lo pregava a considerare quanto il soggetto della loro discordia fosse leggero e facile a conciliarsi; quanto funeste fossero le conseguenze della guerra nella quale si andavano ad impegnare, e la buona intelligenza che avea uniti i loro antenati. Egli osservava che fra parenti com' essi erano, conveniva tentare tutti i mezzi di conciliazione e di dolcezza prima di passare all' effusione del sangue.

« In fine, aggiungeva Teodorico, che co-
« sa amendue pensereste di me, se io non
« prendessi parte a ciò che vi riguarda?
« Sarebbe per me vergogna vedervi venire
« alle mani senza inquietarmene. Per la qual
« cosa non vi sia discaro che, come padre
« ed amico vostro, io mi prenda la libertà
« di minacciarvi entrambi e di dichiararvi
« che quello di voi due che contro la mia a-
« spettativa non vorrà ascoltar ragione mi
« avrà per nemico; e non solamente me, ma
« eziandio i nostri amici comuni, che voglio-
« no ad ogni costo finita questa contesa al-
« l' amichevole, ecc. »

Il modo di procedere di Teodorico in questa prima rottura non riuscì vano, perocchè Clodoveo acconsentì ad un accomodamento con Alarico, sia che le condizioni gli pares-

sero giuste, sia ch' egli temesse che non si formasse una lega generale contro di lui (1).

Ecco un esempio d' una *mediazione arbitramentale di ufficio*. Se Clodoveo o Alarico avessero pregato Teodorico ad interporsi, sarebbe stata *una mediazione arbitramentale richiesta*. Nella sostanza per altro non sarebbe riuscita diversa dalla uffiziale.

Tutte le volte però le mediazioni arbitramentali non possono riescire egualmente vigorose, sia perchè il mediatore si trovi impegnato in altro affare più scabroso, sia perchè non trovi alleati o docili o sicuri coi quali stringere una imponente confederazione, sia finalmente perchè la mediazione collida un interesse maggiore del mediatore.

§ 58.

Delle mediazioni di neutralità.

Quanto alle mediazioni che io denominai *di neutralità*, io mi dispenso di darne una più estesa idea dopo ciò che ne ho scritto nel § 53 di questa parte. La mediazione di neutralità conviene ai potentati all' occasio-

(1) *Histoire de la Diplomatie française*, par FLASSAU. Paris, 1809; chez Lenormant. Tome I, pag. 60-62.

ne delle querele insorte fra due piccoli stati collocati nel seno d' una stessa nazione. Interporsi presso gli stati onde non s' immischino nelle querele altrui, ecco ciò che io chiamo *mediazione di neutralità*.

Anche per gli stati piccoli possono esservi eccezioni. Così per esempio se non si potesse distogliere una grande potenza dal prender parte nella querela degli stati piccoli, e il mediator principale non fosse in grado di fare una guerra vantaggiosa, tornerebbe allora più conto promovere direttamente la riconciliazione diretta degli stati piccoli e fare che ognuno resti come si trova per lasciargli liberamente agire in un' altra circostanza. In questo caso potrebbe aver luogo la mediazione arbitramentale anche senza alleati. Le circostanze particolari, calcolate da una prudente antiveggenza, debbono dirigere le operazioni d' un savio governo.

In massima generale per altro io son d'avviso che le mediazioni di *neutralità* debbansi adoperare nelle querele degli stati piccoli, tranne quei soli che per loro natura e pel bene dei popoli debbono rimaner tali. Perocchè la massima dell' unità nazionale non deve secondo me verificarsi con un rigore così assoluto che non debbano eccettuarsi certe piazze o territori marittimi distribuiti

a larghe distanze. Queste possono presentare tanti punti costituiti in repubbliche commerciali, e se si può sempre neutrali, e quindi sempre protette dai grandi potentati. L' interesse comune esige lo stabilimento di queste comunicazioni commerciali, anche per attenuare gli effetti troppo funesti delle guerre continentali.

§ 59.

Delle protezioni.

Un sol genere di *protezione* pare riconosciuto nella moderna diplomazia. Il *mandiburdio*, l' *avvocazia* (1) ed altri tali modi sono cessati col cessare della dissoluzione feudale.

(1) *Mandiburdio* era una specie di difesa o di tutela speciale presa dal *principe* in favore di un vescovo o di un abbate, affinchè non fosse infestato da alcuno, e che le cause loro fossero trattate solamente nel palazzo del principe. Così si trovano nei tempi feudali le frasi *tradere in mandiburdem, teneri in mandiburdio, recipere sub suo mandiburdio.* — L' *avvocazia* era un diritto conceduto dal principe a qualche *potente* militare o togato di difendere un monastero o una chiesa. Il difensore diventava *patrono*, ed egli ritraeva dal convento o dalla chiesa certe comodità. — Vedi il Gronovio, nelle note a Grozio, *De jure belli et pacis*, Lib. I, Cap. III, § XXI, pag. 119. Amstaeledami, ex officina Westeniana, 1712.

La protezione suppone indipendenza e debolezza nel protetto, tutela e protezione nel protettore. Credete voi che queste cose possano star bene in compagnia? È naturale che il protetto bramerà sempre di godere di una pienissima tutela senza contribuir nulla, o il meno possibile: e sempre si lagnerà che la tutela gli costi troppo quando anche contribuisca pochissimo. Dall' altra parte, il protettore non crederà mai pagata abbastanza la sua difesa. Quindi la cupidigia da una parte e l' ingratitudine dall' altra saranno le passioni che giocheranno sempre in questa relazione. Se il protettore difende male il suo protetto, perde di considerazione in faccia degli altri governi. Se poi lo difende validamente ed esiga una condegna rimunerazione, egli durerà fatica a discolparsi dalla taccia di oppressore. Che se finalmente il protettore è cupido ed ambizioso, egli inghiottirà il protetto con tutta la sua indipendenza. Ecco in breve la storia naturale moderna delle protezioni straniere.

Cercare dunque un protettore è lo stesso che cercare un padrone che avrà meno cuore del proprio sovrano. Assumere una protezione col proposito d' essere moderati ed equi, egli è lo stesso che assumersi un fastidio che può talvolta divenir funesto ed oc-

casione di guai con i potentati immorali di oggidì.

Meglio è dunque avere una città, o un tratto di territorio specialmente marittimo, o un'isola aggregati allo stato con que'*privilegi* che possono convenire, di quello che avere puerili stati con pretese di un' indipendenza impossibile a sostenersi senza gravissimi sacrifizi o pesi mille volte maggiori di quelli della sudditanza.

Colle pretese dell' indipendenza qualunque beneficio del protettore è sempre nullo e quasi sempre ricambiato con ingratitudine. Col dovere della sudditanza qualunque *privilegio* sarà sempre riguardato come una munificenza, e corrisposto almeno con un titolo plausibile. Così sarà tolto l' adito allo straniero di suscitare o di aumentare lo scontento che nasce da una mal posta indipendenza; così tutta la forza dello stato, tutta la vigilanza del governo, tutta l' affezione della concittadinanza potranno operare a pro di questa frazione, la quale dovrà godere di quelle modificazioni che sono richieste dalla sua località senza rompere l' unità nazionale, nè servire di occasione alle male arti degli stranieri invidiosi, cupidi o ambiziosi.

Mai dunque protezioni, se si può; ma buone aggregazioni, anche privilegiate.

Voi mi direte che può nascere il caso che un paese per la sua singolar posizione debba rimaner piccolo e indipendente, come per esempio l' Olanda e la Svizzera. E perchè non si potrebbero la prima porsi sotto la protezione della Francia o della Prussia, e la seconda della Francia o dell' Austria? Rispondo che, supposta la necessità di questa indipendenza, non conviene protezione alcuna, ma una assoluta *neutralità perpetua* stipulata coi potentati di Europa. Ma mi direte che la loro piccolezza deve lor far temere della loro indipendenza. Io rispondo che questa è la sorte necessaria annessa alla piccolezza. Aggrandiscano se possono, e il timore cesserà. Ma se fossero assaliti o soverchiati da uno dei confinanti forti, che far dovrebbero? Ricorrere ed allearsi col vicino o coi lontani interessati. Finita la difesa, si ristabiliscono le cose come prima. Certamente la difesa dovrà costar qualche cosa al debole; ma ciò verrà ogni volta regolato con un trattato particolare, eseguito il quale i contraenti non avranno altro disturbo. Badi bene però lo stato debole di conservare imparzialmente e vigorosamente la sua neutralità. Se manca a ciò e nascono guai, sarà suo danno.

Questo discorso, come ognun sente, ri-

guarda protezioni perpetue o a tempo indefinito, ma non protezioni temporanee e di pura circostanza. Queste si possono assumere da un governo forte e moderato, affine di non lasciare ad altri gabinetti di mala intenzione una occasione di mal fare. So che per i gabinetti moderni, gelosi, cupidi, e che non hanno altra morale che quella d' una disastrosa presente utilità, l' opinion mia sarà riguardata come una dabbenaggine, perocchè essi sono prontissimi ad assumere una protezione col disegno anticipato d' inghiottirsi il protetto. Ma quando io parlo di un governo moderato, parlo di un governo morale, e non d' un governo birbante ed impudente che prepara da pertutto vulcani per rovesciare la propria potenza dopo aver perduto tutto il suo onore e accumulato sul suo capo l' odio e l' esecrazione universale. Ma vane sono le parole e deluse rimarranno sempre le speranze di migliorare senza l'uso d' una forte costituzione politica, la quale sottragga almeno a costoro un complice della perpetua loro iniquità e lo converta in un prode difensore della giustizia.

CAPITOLO IX.

DISPOSIZIONI COSTITUZIONALI RELATIVE AGLI AFFARI ESTERI. LORO MOTIVI SPECIALI.

§ 60.

Oggetti di questo capo.

Dal buon regime degli affari esteri risulta la pace e il commercio delle nazioni. Il buon regime non si può effettuare mai dalle potenze senza freno, ma solo dalle potenze contenute. Quali siano le regole del buon regime esterno, noi l'abbiamo veduto fin qui. Difettose e inefficaci riuscirono tutte le migliori teorie della politica esteriore, perchè fino al dì d'oggi non si è voluto conoscere qual sia nell'ordine imperioso del mondo l'ultimo stato delle nazioni. Si è sentito il bisogno di aggrandire, ma non si sono rispettati i confini prescritti dalla stessa natura. Questi confini non potevano essere suggeriti dalle passioni, perchè esse sono sempre eccessive. La natura poi le rese eccessive, perchè le forze che debbono transigere debbono essere eccessive. Toccherà dunque alla sola ragione tracciar il patrimonio na-

turale delle nazioni, per rendere giusta, efficace ed assicurante la rispettiva loro potenza. Giusta col consultare non carte dettate dall' ignoranza, dalle passioni, o da posizioni essenzialmente transitorie, ma l' unico ed indelebile diploma stampato sulla faccia della terra dalla suprema provvidenza, e letto come per un instinto comune dai popoli. *Efficace ed assicurante*, non col sorpassare l' unità nazionale e la moderazione interna, ma col rispettarle amendue, perocchè sarà sempre vero che quando la potenza oltrepassa un certo limite, essa si affievolisce, e quella superiorità ch' essa esercitò si rivolge infine contro di lei medesima. Fa dunque d' uopo d' un ritegno *morale* e *politico*, e prima di tutto è necessario illuminare le menti ed afforzare l' opinione riprovatrice dei regni patrimoniali. Questo *ritegno* e questa opinione forma appunto lo scopo della *provvidenza costituzionale* e delle sue discipline. La teoria ne segnò e distinse gli oggetti, ne suggerì e giustificò le cautele, ne dimostrò e circoscrisse la necessità, ne autenticò e sanzionò la giustizia.

Tocca ora alla sapienza di presentare l'ultimo ed effettivo complesso di quell' ordine, dal quale deve sorgere il bramato ritegno colle rispettive sue garanzie. Offrire questo

ritegno guarentito, ecco l' oggetto di questo capo. Le *discipline della provvidenza*, che furono poste come terzo ed ultimo oggetto di questo libro (V. § 1.) formeranno parte di questa ordinazione. Ognuno sente a prima vista che non è mia intenzione di disciplinare il regime amministrativo degli affari esteri, ma solamente di *guarentirne l'esercizio*. Questo regime deve rimanere intero, libero e gagliardo in mano del capo dell'amministrazione. Solamente si tratta di contenere gli eccessi o di supplire ai difetti del potere assoluto.

Ristretto così il campo della legge costituzionale, ne presenteremo prima il progetto, e indi ne giustificheremo le principali disposizioni in vista dei dati teorici già dimostrati. La necessità d' un consiglio segreto diplomatico fu già dimostrata, e però porremo come primo dato la creazione e le attribuzioni di questo consiglio. Le discipline conseguenti saranno determinate dalla natura stessa delle cose.

§ 61.

Progetto costituzionale per la garanzia del regime esterno.

I. Presso del reggente vi sarà un consiglio necessario degli affari esteri, composto di due senatori e tre consiglieri protettori, nominati e congregati come abbasso.

Presso ogni ambasciatore residente vi sarà un consiglier protettore, decorato del grado coi distintivi e cogli onori di generale divisionario.

II. Il consiglio degli affari esteri vien convocato dal supremo presidente del senato per invito del reggente o del grande oratore.

III. Quando il reggente, o per dovere o per suo libero beneplacito, vuol sentire il consiglio, esso ne dà avviso al supremo presidente del senato, inoltrandogli in un coll'invito due copie del rapporto motivato del suo ministro degli affari esteri e del progetto della data deliberazione.

IV. Il presidente trasmette senza ritardo al grande oratore una delle dette due copie, invitandolo a nominare segretamente tre membri del consiglio, indicando il giorno e

l' ora della seduta. Il presidente nomina pure due membri della camera dei conservatori per lo stesso oggetto, indicando loro il giorno e l' ora della seduta. Uno dei nominati sarà dichiarato capo della rispettiva commissione. Può sempre il presidente abbreviare il termine della convocazione secondo l' urgenza.

V. I capi della commissione discutono in compagnia il progetto. Nel dato giorno si radunano nel gabinetto segreto del supremo presidente del senato, il quale presiede al consiglio senza voto. Uno dei tre consiglieri protettori fa le funzioni di segretario.

VI. Quando il progetto trasmesso del reggente venga approvato a pluralità di voti del consiglio, questo rimane disciolto.

VII. Quando insorgessero dubbi o discrepanze di sentimenti su qualche parte del progetto, il presidente passa una nota al ministro degli affari esteri, celando sempre i nomi dei membri del consiglio. Si possono ricevere schiarimenti fino a che la discussione sia finita. Allora il presidente intima l'ultima seduta deliberativa.

VIII. Dopo che un decreto o trattato sarà stato firmato dal reggente, esso non sarà esecutivo senza la posterior firma del presi-

dente del senato e la controfirma del grande oratore.

Essi saranno tenuti a negare la firma, tanto se l'atto sia stato rigettato, quanto se non sia conforme al progetto concordato.

IX. Iniziare e riformare i progetti appartiene di diritto al solo reggente. Il consiglio degli affari esteri operante d'ufficio non può che approvare o rigettare il progetto del reggente. Questi può riprodurlo sempre, modificato o giustificato con nuovi motivi di circostanza. Tutto questo avrà luogo salvo il disposto dei quattro articoli seguenti.

X. Il grande oratore informato che venga trattata qualche estera lega contro lo stato o preparata qualche aggressione, può passare nota segreta d'uffizio al ministro degli affari esteri e nominare la commissione segreta di tre consiglieri.

XI. Esso può eziandio, a norma delle circostanze, darne a dirittura ed anche verbalmente parte al supremo presidente del senato, per concertarsi a nominare il comitato di Provvidenza.

XII. Creato il comitato di Provvidenza, il presidente del senato e il grande oratore ne proclamano la nomina e lo fanno riconoscere da tutta la nazione.

XIII. Le funzioni assicurative che dovea

fare il governo apparterranno di diritto al comitato di Provvidenza. Questo prenderà quelle informazioni e misure che crederà del caso, e quando occorre trasmetterà i suoi ordini agli ambasciatori ed ai consiglieri in missione presso i medesimi, con lettera di credenza del presidente del senato.

XIV. Fuori dei due casi contemplati nell' articolo X o di quelli mentovati nel titolo della difesa armata del regno, le guerre, le rappresaglie, le neutralità, le alleanze, le paci, i sussidii esteri, gli accomodamenti amichevoli, le mediazioni, le protezioni, verranno determinate o concordate dal reggente col voto del consiglio degli affari esteri e colle forme prescritte in questo titolo.

I trattati di commercio, di scambievole successione, o di altra reciprocazione civile e criminale, saranno decretati dal reggente ed avranno fermezza, previo il voto deliberativo dell' assemblea dei rappresentanti emanato colla forma ordinaria delle leggi. In caso di negativa per parte della maggiorità dell' assemblea, la camera dei principi del senato pronunzierà come arbitro costituzionale.

Tutti gli altri atti, i quali potessero per avventura importare qualche impegno reale o personale dello stato verso uno stato

estèro, o potessero colpire l' indipendenza, la sicurezza, la tranquillità, la proprietà e l' onore del medesimo, saranno concordati o decretati nel consiglio degli affari esteri colle forme sopra stabilite.

XV. Qualunque domanda o rappresentanza ad un'estera potenza, o qualunque risposta ad una domanda o rappresentanza della medesima, dalla quale si può facilmente prevedere che ne possa nascere un motivo di guerra, non potrà esser fatta, data o comunicata nè in iscritto nè in voce da qualsiasi ministro o agente diplomatico, se prima non consti essere stata decretata dal consiglio e munita della sottoscrizione prescritta nell' articolo VIII, sotto pena di essere disapprovata, e coll' obbligo della responsabilità e sotto la comminatoria delle pene criminali.

Per i casi d' imminenti o incominciate ostilità per parte dell' estero, o di ammissione di truppe estere nel territorio o nei porti del regno, viene provveduto nel titolo *della difesa armata dello stato.*

XVI. Le massime sanzionate dalla legge costituzionale saranno obbligatorie tanto pel gabinetto quanto pel consiglio nel dirigere gli affari esteri.

Allorchè cesserà la ragione del segreto di un atto qualunque diplomatico, il gover-

no, o il grande oratore con assenso del detto consiglio, lo notificherà con i dovuti motivi all' assemblea dei rappresentanti.

Quando in qualche caso impensato si avesse dovuto declinare da una regola particolare per una vera necessità di stato, e che fosse portata querela nell' assemblea essere stato violato il fine della costituzione, la consulta di stato emetterà la sua dichiarazione di massima, aggiungendo il suo parere se creda potersi agire contro il ministro ed il consiglio, detratto il presidente che non votò per eccesso colpevole di potere.

L' accusa non potrà essere portata che in comitato segreto di tutta l' assemblea, e la dichiarazione della consulta non potrà essere domandata che colla maggioranza dei voti dell' assemblea medesima.

XVII. Presso l' instituto politico vi saranno accademie diplomatiche. In esse si insegneranno le seguenti materie, cioè :

1° Il diritto delle genti riguardante i rapporti della pace e della guerra ;

2° La ragion di stato diplomatica fondata specialmente sull' organizzazione e le massime costituzionali riguardanti gli affari esteri :

3° I doveri e i privilegi degli agenti politici ;

4° L' arte di guidare le discussioni e le negoziazioni politiche fra gli stati ;

5° La statistica fisica e morale di ciascun potentato ;

6.° La storia politica e militare dei popoli coi quali si è più frequentemente in relazione, e l' andamento e la tendenza dei diversi gabinetti ;

7° I diversi sistemi che si possono adoperare, come sarebbero quelli di dominazione, di supremazia, di convenienza, di conservazione, di equilibrio, di concentrazione, di confederazione ed altri ;

8° Finalmente la composizione diplomatica, le forme, e il cerimoniale, il protocollo diplomatico (1).

Niuno potrà ottenere il grado di consulente nazionale senza avere subito l' esperimento accademico in tutte le materie espresse nell' articolo precedente.

XVIII. I consiglieri protettori sono addetti all' ambasciata, ma indipendenti dagli ambasciatori. Essi non hanno rappresentanza cumulativa presso le corti estere, ma godono di tutti i privilegi della legazione.

(1) Il *Protocollo diplomatico* comprende le qualificazioni che conviene accordare ai principi ed agli stati, sia che siano monarchici, aristocratici, o democratici. Il *cerimoniale* poi regola il rango e la misura degli onori.

XIX. I consiglieri protettori si considerano sempre membri del consiglio in missione presso l'ambasciata. Essi debbono essere accreditati e fatti riconoscere dal governo presso le corti estere.

Essi sono mutabili a piacere del grande oratore, il quale avrà cura di farli passare successivamente a diverse corti.

XX. I consiglieri protettori in missione mantengono corrispondenza regolare col grande oratore, e si occupano principalmente della statistica dei paesi nei quali sono inviati. Essi assistono l'ambasciatore col loro consiglio quando vengono richiesti. Essi possono, secondo il bisogno, lasciare il luogo dell'ambasciata per fare al grande oratore qualche comunicazione importante e ricevere istruzioni. I consiglieri in missione di diversi paesi possono carteggiare fra di loro, comunicarsi notizie e giovarsi dei lumi scambievoli per il fine della loro missione.

XXI. Quando un ambasciatore parte o muore, e l'ambasciata rimane scoperta, il consiglier protettore addetto all'ambasciata assicura il deposito delle carte, prende cura della famiglia dell'ambasciatore.

XXII. Il consiglier protettore in missione non può ammogliarsi in stato estero senza permesso del grande oratore, e ritenere la sua missione dopo tal matrimonio.

§ 62.

Riflessioni sulla parte organica della garanzia del regime esterno.

Preparare uomini illuminati, energici e fedeli per temperare il regime assoluto de gli affari esteri, *scegliere* e *adoperare* questi uomini : ecco l' oggetto dell' ordinazione sopra divisata.

La *preparazione* ha due parti, cioè l' *intellettuale* e la *morale*. L' intellettuale vien fatta coi buoni studi ; la morale col graduale esercizio dell' autorità, in modo di assicurarsi dell' ardente e solido patriottismo di coloro che si vogliono impiegare. La *scelta* ossia nomina di questi uomini essendo affidata a chi ha tutto l' interesse di farla buona, non può riuscire che soddisfacente.

Ma tutto ciò suppone la *carica* o impiego, e quindi l' organizzazione del medesimo.

Nell' articolo primo di questo progetto stà tutta l' organizzazione costituzionale del dipartimento degli affari esteri. Noi abbiamo già accennato il perchè si doveva stabilire la garanzia tanto presso il ministero quanto presso gli ambasciatori.

Noi abbiamo affidata la tutela a senatori

e consiglieri protettori, perchè niente di più illuminato, niente di più sperimentato, niente di più interessato a temperare il potere assoluto, niente di più sostenuto dalla confidenza e dalla possanza nazionale ritrovar si poteva dei membri di questi due corpi. D'altronde essendo essi tutori nati e indipendenti, creati dalla costituzione, ragion voleva che il vegliare sopra il regime degli affari esteri dovesse loro essere commesso. I senatori furono da me presi nella camera dei conservatori, sì perchè questa è camera veramente amministrativa, e sì perchè ai membri della medesima rimane ancora qualche cosa da sperare o temere, e sì perchè finalmente importa di serbare illesa da responsabilità la più eminente parte della tutela nazionale. — Taluno mi dirà che presso gli ambasciatori sembra che il consiglier protettore non faccia nulla ; egli fa moltissimo, io rispondo, col dar soggezione e consiglio, coll'instruirsi e coll'instruire. Dà soggezione almen morale all'ambasciatore, perocchè la proposizione delle maggiori ricompense appartenendo al grande oratore, l'ambasciatore ha tutto l'interesse di cattivarsi i suffragi del consigliere protettore. Dà consiglio quando è richiesto, perocchè libere debbono essere in mano dell'ambasciatore

le vie ed i mezzi della sua gestione. Instruisce sè stesso nel prendere cognizione del paese in cui è mandato, e dà l' ultimo compimento pratico alle cognizioni sue antecedenti ; perocchè dovrà già essere instruito a norma dell' articolo XVII. Instruisce poi gli altri colle notizie statistiche raccolte.

Si è pensato di decorare i consiglieri protettori addetti alle legazioni di uno de' più alti gradi militari, ed ecco il perchè :

Presso le corti estere si suole, per onor del proprio governo, inviare sempre qualche distinto personaggio. Ma ad un consigliere protettore è interdetta qualunque decorazione e distintivo di nobiltà personale. Si è dunque supplito con un distintivo militare riverito presso tutti i popoli civilizzati. Questo non essendo annesso che alla missione viene abbandonato senza dolore.

Il consiglier protettore deve godere dei privilegi o delle immunità annesse alle ambasciate senza per altro essere ammesso alla rappresentanza. A questo fine deve essere accreditato e fatto riconoscere presso la corte estera dall' ambasciatore.

La parte rappresentativa ed amministrativa degli affari stà tutta appoggiata all' ambasciatore. La tutela costituzionale riposa sul consiglier protettore. Esso dunque do-

veva essere indipendente dall' ambasciatore, e libero per sè stesso a fare qualunque importante comunicazione sia per lettera sia in persona al grande oratore, e riceverne le convenevoli istruzioni. La storia moderna è piena dell' abituale intercettazione delle lettere degli agenti diplomatici, della compra delle cifre e di altri simili furfanterie. Conveniva dunque abilitare il tutor nazionale ad abbandonare per un momento il suo posto per recarsi in persona a conferire col suo capo e ricevere le opportune istruzioni.

Ecco i principali motivi degli articoli XIX, XX, XXI del progetto. Gli altri parlano da sè. Chi conosce anche per poco la storia della diplomazia converrà agevolmente della loro ragionevolezza e della loro necessità.

Taluni trascinati dall' esempio bramerebbero forse una clandestina esplorazione delle corti estere e degli ambasciatori nostri, affidata ad agenti segreti, come fece Luigi XV, re di Francia, per mezzo del conte di Broglio (1)? Ma questo metodo ributta ogni uom di carattere a cui prima di tutto duole di sostenere un segreto che non guarentisce in alcun modo la sorte della persona a cui è

(1) *Politique de tous les Cabinets de l'Europe*, Tome I.

affidato. Oltracciò disgusta l'ambasciatore lo zelo del quale resta precipuamente animato dalla confidenza mostrata in lui. Non si offenderà quando la costituzione provvederà con un personaggio palese, investito di pubblico e riconosciuto carattere. La legge non offende veruno, perchè prescinde dalla persona. Dunque non può produrre il pessimo effetto degli agenti segreti posti dalla sola diffidenza d'un capo sospettoso.

§ 63.

Dell' esercizio della garanzia del regime esterno.

Si avrà osservato non aver io stabilita una commissione permanente nè per le sedute nè per i soggetti, ma che per ogni affare prima maturato dal gabinetto ho reso necessaria una nomina speciale. Due possenti ragioni mi hanno suggerito questo spediente. La prima si è perchè non tutti, in tutte le materie e per tutte le corti, sono egualmente idonei a deliberare con pienissima intelligenza. Si doveva dunque lasciare ai capi di scegliere i soggetti adattati alla materia. La seconda si è perchè conveniva sottrarre il consiglio dagli assalti degli agenti stranieri,

i quali non avrebbero mancato, coi doni, colle promesse, colle minaccie, di tentare la fedeltà dei tutori nazionali permanenti e conosciuti; e non potendo riuscire in questo, di far rubare dal tavolino gli scritti e dal gabinetto le parole relative all' affare da loro maneggiato. Conveniva dunque prevenire le arti diaboliche di costoro, facendo creare commissioni speciali e passeggiere per ogni affare, il segreto delle quali fosse impenetrabile, o almeno non dasse ai raggiratori stranieri il campo di far giocare le loro macchine d' iniquità. Parmi che il metodo stabilito negli articoli III, IV, V, VI, sia il più assicurante, perocchè le cariche eminentissime di supremo presidente del senato e di grande oratore, assogettate d' altronde a pene esemplari, sembranmi inaccessibili a corruzione.

Palese è la necessità di render nulle tutte le disposizioni definitive diplomatiche interessanti lo stato o i cittadini posti o commercianti in estero paese, e di punire i ministri che dessero esecuzioni a queste disposizioni prive della precedente approvazione e successiva firma dei due capi costituzionali del senato e del protettorato, perocchè senza di ciò non sarebbe realmente esistita garanzia alcuna.

Può nascere il caso d' un' occulta trama nella quale il gabinetto nostro sia complice e connivente. Gli esempi sopra recati dello statolder di Olanda e del re di Svezia (§§ 47, 54), non che quello del congresso di Plinitz, si possono pur troppo rinnovare contro uno stato governato con una costituzione. È ben naturale che il gabinetto del reggente finga di non saper nulla, ed anche cooperi segretamente affinchè la trama nemica riesca con facilità. Ma dall' altra parte, se havvi caso maggiore nel quale convenga tor di mano al gabinetto ogni forza a cospirare al di dentro e al di fuori, è certamente questa. Sarebbe goffaggine usare mezze misure, ed obbligare il capo dello stato ad agire come subalterno contro la propria inclinazione o il proprio delitto. Robusta, decisiva, e spaventevole deve esser l' azione in queste circostanze, e l' allarme stesso che si sveglia deve cadere sul capo di tutti i nemici. Così un governo può mostrarsi fortemente armato e fortemente diretto. Così si troncherà ogni speranza di rovesciare lo stato, e si toglieranno le tentazioni a macchinare o almeno si impiegherà un possente mezzo a far desistere da ogni intrapresa. Tutta una nazione in armi scoraggirà anche il temerario.

L' ultima garanzia è quella che fu apposta contro l' *incuria* o la *debolezza* del gabinetto nel difendere un pubblico diritto, nel far riparare un' offesa, nel far risarcire un danno, nel far rispettar chi si deve a norma delle massime fondamentali della politica. Questa garanzia pertanto riguarda gli altri casi minori di difesa. Molti possono essere i motivi dell' incuria e della debolezza ; ma questi saranno sempre riprovevoli quando ne rimanga lesa la sicurezza, la considerazione e la tranquillità dello stato e dei cittadini. Questa lesione non potrebbe essere mai sopportata di buon grado da un popolo che sente la sua forza e la sua dignità. Egli all' opposto divamperebbe d'uno sdegno tanto più vivo, quanto più moderato e giusto fosse il suo modo di procedere verso lo straniero. Un governo dunque che non secondasse l' impeto del giusto risentimento popolare, sarebbe bersaglio delle querele, delle censure, dello scontento della nazione offesa, del discredito de' suoi alleati, e del vilipendio de' suoi nemici. Questi, come suole sempre accadere, resi arditi dalla vigliaccheria del governo, non si asterrebbero forse alle prime ingiurie ed ai primi danni, ma vieppiù imperverserebbero con massimo detrimento dello stato, dei cittadini o degli alleati.

Nè qui dir mi si potrebbe che cotanta incuria e debolezza sia d'un evento impossibile, perocchè noi abbiamo esempi di ministri sordi alle istanze del pubblico, ed ostinati a mantenere una pace dannosissima, onde soddisfare alle loro mire private. Se fosse vero quanto scrivono gli Inglesi circa il celebre ministro Roberto Walpole, noi potremmo citare un esempio troppo famoso di questa incuria e della successiva debolezza dell' inglese gabinetto.

Tutto ciò precede la guerra. Ora passando al caso in cui fosse accesa, si può per una vera prevaricazione o per altri riprovevoli motivi conchiudere una pace dannosissima, specialmente in un momento che una nazione poteva rivendicare sicuramente i suoi diritti. Un caso lo abbiamo nei giorni nostri nella pace conchiusa fra il Turco e la Russia nel 1813, mentre Napoleone faceva la diversione più utile è più possente alla Turchia.

Per tutti questi motivi io credetti necessario di autorizzare il protettorato ad eccitare il ministero ad occuparsi a far rispettare lo stato o i suoi alleati o amici giusta le massime fondamentali, e ad informarsi di ciò che fu fatto onde rilevare se sia stato rimediato. E quando scorgesse incuria e debolezza, egli deve concertarsi col presidente

del senato a far nominare il comitato di provvidenza. Costringere il reggente a provvedere è cosa illegale ed impolitica. Avuta la pruova della sua trascuranza o mala voglia, e fidarsi dei rimedii promessi sarebbe imprudenza. Ora se egli è vero che conviene provvedere in modo che non facendosi una cosa dall'uno venga fatta da un altro, egli è manifesto che non provvedendosi dal reggente è mestieri che venga provveduto dal comitato.

La natura particolare della nostra costituzione esige vieppiù questo partito. Imperocchè sapendosi che in tempo di guerra deve sorgere il comitato, il ministero sfuggirà più che potrà questa occasione, onde evitare quella sudditanza parziale alla quale dovrà essere sottoposto. È cosa amara per lui il veder anche per poco degradata la sua primazia. Ora ogni passo forte e risoluto potendo condurre ad una rottura, e fatta la rottura prolungarsi la degradazione, egli è manifesto che sarà sollecitissimo di procrastinare la guerra e di affrettare la pace. Ma se questo è assai lodevole per il bene dei popoli quando altri li rispettano, egli è perniciosissimo quando la cosa pubblica e privata ne ritrae grave nocumento. Conviene sfuggire tutti gli estremi, fa d' uopo for-

zare il gabinetto a camminare per quella via di mezzo, la quale è tracciata dalla necessità della cosa pubblica.

Ecco in breve le principali ragioni degli articoli X e XI del progetto proposto. Io avrei bramato di provvedere in questa materia con mezzi morali e indiretti, come ho progettato nel caso che il re ricusa di dar una legge; avrei quindi preferita la pazienza ad una sostituzione della dittatura costituzionale. Ma in materia di affari esteri non si può temporeggiare o tollerare impunemente, e però era forza di provvedere direttamente.

§ 64.

Dei casi impensati e della loro garanzia.

La disposizione inserita nell'articolo XVI merita una speciale osservazione. Ivi le regole costituzionali direttrici il regime degli affari esteri tengono luogo di leggi cui non è lecito di sorpassare. Il contravvenire a qualcheduna di quelle regole importa il pericolo di soggiacere ad accusa criminale. Ora si domanda come questa disposizione si concilii colla dispensa di responsabilità della quale si parlò più sopra.

Prima di tutto risponderò che in buona logica la differenza fra la personale responsabilità annessa all'infrazione di una legge e il pericolo di accusa sopra contemplato, è per sè manifesta. Nell'ordinaria responsabilità il fatto nudo della legge violata carica *ipso jure* l'amministratore di tutta l'imputazione dei danni derivanti dal suo atto. Qui per lo contrario la regola proposta non importa quest'effetto, se non nel caso che sia stata senza necessità sorpassata, e siasi contravvenuto al *fine* della medesima; locchè deve essere giudicato in massima dalla consulta di stato in conseguenza della mozione dell' assemblea dei rappresentanti. Posto ciò, ognuno sente che anche dato il fatto della eccedenza della regola, è ancor dubbio se possa esistere *titolo legale* di responsabilità personale; e che l'esistenza di questo titolo deve essere dichiarata dal corpo depositario della sapienza politica dello stato. A lui bastar non può il nudo fatto dell'eccedenza. Esso giudicherà se la necessità di salvare o di assicurare la patria giustifichi il consiglio e il ministero. Quando a lui consti di questa necessità, e che l'esito corrisponda all'intento, esso dichiara non esistere eccesso *colpevole* di potere. In caso contrario esso

dichiara l'eccesso colpevole. Voi mi direte che anche regolando le cose così s' inceppa l' amministrazione in affari non suscettibili di regole fisse.

A ciò io rispondo che se non si apponesse almeno questa cautela, tutto l'edificio della garanzia sarebbe da capo a fondo distrutto. A che allora stabilire regole, quando taluno le potesse sorpassare a beneplacito? In un governo rappresentativo nel quale nulla si è fatto finchè la duplice garanzia non sia inviolabile nel regime degli affari esteri, ne' quali si tratta sempre della vita intiera dello stato o di gravi pesi di uomini e di denari, darsi in balìa assoluta ad un sì piccolo numero d' uomini sarebbe soverchia imprudenza. È già molto che vi sia la possibilità di approvare in loro l' eccesso del potere. Sarebbe troppo se vi fosse una assoluta impunità per qualunque loro atto arbitrario.

Questa possibilità si è dovuta ammettere, appunto perchè nel regime degli affari esteri può sopravvenire talvolta qualche necessità impensata di sorpassar le regole per fare un gran bene o evitare un gran male. Allora, come ognun vede, coll' eccedere la regola si serve alla causa come all'osservanza. Da ciò vien giustificata la *moderata li-*

bertà di sorpassare la regola speciale per ottenere il fine generale. Certamente questa moderata libertà non si può riscontrare nei casi dell'ordinaria responsabilità. Oltrecciò, con questa moderata libertà non s'inceppa nè punto nè poco l'amministrazione; ma per lo contrario essa viene animata con un *potere discrezionale* sconosciuto in altre sue parti. Quando dunque non si voglia convertire il potere discrezionale in arbitrario e la libertà in licenza, sarà forza di conchiudere che la nostra cautela si concilia benissimo colla esenzione dalla ordinaria responsabilità soggetta a leggi fisse e specificate.

Quando si tratta di soggiogare o di sbrigliare la cosa, è presto fatta e presto intesa; ma all' opposto quando si tratta solamente di temperare o di raffrenare, la cosa è più difficile da farsi e da intendersi.

Io accordo che se il giudizio della colpevole o non colpevole eccedenza dovesse essere pronunziato dall' aula dei rappresentanti, si dovrebbe tremare di segnare i confini che ho tracciati. Troppo strani, violenti e spaventevoli sono gli esempi delle passioni che invadono la moltitudine non della plebe, ma degli uomini che furono eletti come fior della nazione. Basti per tutti la storia dell' accusa contro i lords Oxfort e Bolim-

brocke, ministri del governo inglese, portata nel parlamento per la pace di Utrecht, senza aggiungerne altre meno segnalate, ma non meno vere. Ma per buona sorte io non debbo temere di questi pericoli: stantechè nel mio progetto il fissare la massima per tradurre in giudizio è affidata al corpo il più sapiente e il più imparziale dello stato, qual è la consulta di stato; e il giudizio criminale che ne potesse derivare è pienamente guarentito da ogni passione popolare.

Se qui mi domandaste per qual motivo io mi valga della consulta di stato anzi che della camera dei principi del senato, che non formò parte del consiglio, io vi risponderò che siccome a formar parte del consiglio v' entrano senatori e protettori, così per evitare altre collisioni era necessario far intervenire un terzo corpo superiore ed illuminato, compreso dell' importanza della causa e della gravità delle persone accusate.

Quest' accusa per altro è assai difficile che avvenga, perocchè fa d' uopo che il traviamento del consiglio sia troppo enorme per portare la pluralità dell' assemblea dei rappresentanti ad intentarla, perocchè niuno spirito di partito può trascinare tante persone d' altronde scelte a scagliarsi sopra al-

cuni individui privi di potere temibile. Più ancora: è assai difficile che accada specialmente nelle operazioni tranquille di questo consiglio di dovere eccedere le regole, perocchè tutto il regime o è strettamente difensivo, o è puramente assicurativo. Ad ogni modo conveniva provvedere a tutti i casi possibili e porre una barriera insormontabile al potere assoluto.

§ 65.

Dei trattati di commercio; perchè eccettuati.

Nell'articolo XIV del progetto ho sottratti i trattati di commercio e di reciprocazione civile e criminale dal metodo ordinario di deliberare gli affari esteri, e gli ho sottoposti a quello delle leggi interne. Ora mi conviene addurre il motivo di questa eccezione. Prima però di venire ad essi, credo di dovermi spiegare sopra la *materia* dei rispettivi trattati. Parliamo in primo luogo di quelli di commercio. Io ho già manifestata la mia opinione laddove ho accennato non potersi da un savio governo dedurre in convenzione positiva altra cosa che i principii della libertà sanzionati dal diritto delle genti. Questa fu anche l'opinione di Mably

e di Ségur. Quanto questi celebri uomini ne lasciarono scritto mi servirà a consolidare il suffragio reso alla loro sentenza.

« Se le diverse potenze (dice Mably) si fossero comportate giusta i loro veri interessi, mai esse nei trattati loro di commercio avrebbero stipulato fuorchè convenzioni generali proprie ad assicurare la libertà dei mari e della navigazione. Perocchè è evidente che ogni nazione, dopo aver regolato questi articoli, non aveva niente di meglio a fare per rendere florido il proprio commercio, che di stabilire in casa sua alcune leggi domestiche, le quali abilitassero i cittadini a portare di fuori le mercanzie proprie, e portar di dentro quelle che gli mancavano, con maggior vantaggio di quello che ne può venire dallo straniero. Se un governo non favorisce maggiormente il nazionale che lo straniero, l'industria interna resta soffocata, il commercio proprio distrutto, e lo stato, invece di avere dei commercianti, non avrà che dei commissionarii.

« Egli è del pari evidente che ogni privilegio particolare accordato da uno stato a mercanti stranieri nuoce al proprio commercio. Queste preferenze lo inceppano, ed i commercianti ai quali esse vengono ac-

cordate non mancano di abusarne per esercitare una specie di monopolio. Altri che aspirano agli stessi vantaggi si fanno temere per ottenerli o li comprano mediante qualche benefizio. Egli è vero che una concessione che era una grazia per alcuni, divenendo poi generale, fa cessare il monopolio ; ma egli è vero del pari che lo stato non rimane più padrone delle leggi del suo commercio, e diventa invece tributario dell'industria e dell'attività de' suoi vicini, dei quali egli ha eccitata l'emulazione soffocando quella dei proprii sudditi.

« La conseguenza naturale di questo discorso si è che *il commercio, tranne le convenzioni riguardanti il diritto delle genti, non deve formare oggetto di negoziazioni.* Ogni potenza non deve in questo punto dipendere che da sè stessa. Dopo aver fatti i regolamenti creduti i più savii relativamente alla sua situazione, alla natura delle sue ricchezze ed all'industria de' suoi abitanti, usi come l'Inghilterra la fermezza di non derogarvi mai in favore dello straniero. Questa fermezza deve costituire tutta la sua politica. Io non dirò dunque come convenga negoziare e distendere trattati di commercio ; io dirò solamente che non bisogna concluderne alcuno, a meno che lo stato non si

trovi in qualche felice circostanza che lo autorizzi a domandare ad un popolo qualche prerogativa presso di lui, senza essere obbligati di comprarla con una compiacenza equivalente (1). »

Udiamo ora il celebre Ségur: « Sebbene ora abbia conchiuso un trattato di commercio colla Russia, questo successo non mi accieca, nè mi impedisce di dire che l' uso di fare simili trattati è *assurdo* e *pericoloso*. È *assurdo*, perocchè un trattato di commercio è una promessa che un mercante fa ad un altro di vendergli le sue derrate ad un prezzo diverso da quello praticato con tutti gli altri ; nel mentre che la ragione ed il suo interesse gli impongono di non avere che un prezzo solo per tutti i compratori. Egli è poi *pericoloso*, perchè accordando ad uno qualche preferenza, si eccitano odii e si accendono guerre crudeli. Sarebbe forse chimerica la speranza di convincere le potenze marittime di questa verità, e di condurle a stabilire che presso di esse ogni commerciante sia sottoposto ai medesimi diritti, alle medesime leggi , e ricevuto colle medesime condizioni, e che ogni governo faccia su di questo punto i regolamenti interni che egli crede i più proficui, ma sen-

(1) *Principes des négociations*, Chap. XVI.

za accordare verun favore a qualsisia potenza (1).

Resta dunque determinato non potersi far materia di trattati altro che i principii del diritto delle genti, e doversi stabilire d'accordo discipline convenzionali per l'osservanza di così fatti principii. Ora ognun vede essere questa materia di vera legislazione civile, sebbene convertita in trattati che per altro divengono leggi per il cittadino per giudicare delle prede.

§ 66.

Della reciprocazione in materia civile, e prima delle successioni ereditarie.

Il principale oggetto della reciprocazione fra gli stati moderni d'Europa si è quello della facoltà accordata ai sudditi di un altro stato a succedere alle eredità aperte nel nostro, e viceversa. È necessario che questa facoltà sia regolata da trattati solenni, e su di ciò mi rimetto ai motivi addotti nella compilazione del codice civile francese. Uno stato ben regolato non solo non può mai

(1) *Politique de tous les Cabinets de l'Europe ;* Tom. III, pag. 381. Paris, chez Buisson ; 1802.

perdere in questi trattati, ma non può che guadagnarvi.

Ma questo parmi in oggi troppo poco in Europa, specialmente in certi paesi più amati dal cielo. Allorchè considero quali effetti abbia prodotto e vada ogni dì producendo la forza divina del tempo fra le nazioni specialmente europee, io mi prostro riverente avanti la causa prima, e la ringrazio perchè si compiace di avvicinar le nazioni ad un' amichevole corrispondenza e ad una vicendevole partecipazione di lumi e di cose godevoli, mercè la quale sono invitate ad una pace operosa, ad uno scambievole soccorso ed a un progressivo incivilimento. Ma allor quando considero che cosa abbiano fatto e vadano tutto dì facendo i governi europei, specialmente assoluti, io mi sento compreso dalla più viva indignazione; perocchè veggo che essi tentano ogni mezzo per togliere ogni corrispondenza dei lumi e delle cose godevoli fra le nazioni, e per irritarle le une contro le altre con tutti i motivi della gelosia e della vendetta. Questa indignazione viene tanto più esaltata in me quanto più vivo; io nutrisco amore per l'Italia, nella quale, oltre la separazione sanzionata fra gli Italiani stessi, veggo alimen-

tata la dissociazione in modo, che lo spirito municipale viene sostituito al nazionale

Tempo è omai che i popoli d'Europa gettino uno sguardo più attento fuori del loro seno, e intendano quali benefizii la ragione e il tempo loro comparte colla buona armonia e col commercio vicendevole, e quali provvidenze si aspettino dalla loro cooperazione. Se per mala sorte nostra un crescente egoismo ha spento nel nostro cuore quella fervida umanità che accoglieva lo straniero come un fratello specialmente protetto dal cielo, suppliscano almeno i freddi ma giusti principii dell' utile diritto, e provvegga un amor proprio illuminato su i suoi medesimi interessi.

Non è mia intenzione di dire qui quali diritti abbia lo straniero, e di salire ai principii originarii della cittadinanza e della forensità; ma di accennare soltanto alcuni oggetti, i quali formar potrebbero ad un tempo stesso materia di leggi interne e di trattati esterni. Questi oggetti sono i seguenti.

I. Le successioni ereditarie sia testate sia intestate.

II. Lo stabilimento dei tribunali di commercio, segnatamente nelle città marittime.

III. Lo stabilimento del tribunale delle prede.

IV. La tutela pubblica interna dello straniero.

Quanto alle successioni ereditarie, io osservo che non basta stabilire o pattuire scambievolmente il diritto, ma fa inoltre bisogno di *disciplinarlo*, affinchè non riesca illusorio. Un' eredità vacante per la morte di uno straniero del quale non esista verun figlio maggiore presente, deve forse essere lasciata in balìa del primo occupante o di un parente più rimoto, il quale intanto ne dissipi le sostanze in danno del vero erede chiamato? Deve forse rimanere ignorata la vacanza, a pregiudizio di tutti i non presenti che possono avere interesse? A che varrebbero i trattati di reciproca successione se il loro benefizio andasse a vuoto per mancanza delle opportune cautele assicurative del diritto dei chiamati? È dunque necessario che i trattati, i quali vogliono il fine, concertino pure i *mezzi necessarii* ad ottenerlo.

Quando dunque un governo sia convinto della necessità di queste cautele assicurative, e quando voglia efficacemente provvedere al vantaggio dei proprii sudditi, esso dovrà prima di tutto in casa sua ordinare questa

parte con buone leggi, e indi domandare che lo stesso venga praticato presso lo straniero; senza di che non dovrà mai nè iniziare, nè accordare reciprocazione alcuna in materia di successione.

§ 67.

Continuazione. Dei tribunali di commercio.

Passiamo ora ai tribunali di commercio. Prima di parlare delle disposizioni particolari che possono formar materia di leggi o di trattati, siami permessa una osservazione sul passato.

L' instituzione dei tribunali di commercio è cosa buona: ma la maniera colla quale furono composti nel cessato regno d' Italia era così cattiva, che la loro abolizione fu riguardata come un beneficio.

Comporre un tribunale di commercio di mercanti e di un assessore che esercita l'avvocatura, egli è lo stesso che controvertere il fine della sua instituzione. Un giudice che esercita attualmente la mercatura è un nemico naturale degli altri mercanti dello stesso ramo. Dare ai mercanti d'un paese la facoltà di giudicare fra un mercante del paese proprio e un mercante di un paese estero,

egli è lo stesso che armare il monopolio colla spada della giustizia.

Un avvocato assessore poi è un giudice comprato coi consulti d' una delle parti anticipatamente pagati o all' assessore stesso, o a' suoi secreti socii di studio e di guadagno.

Se l' assessore è uomo riputato ed attivo, egli diviene il despota del tribunale, ma un despota venduto almeno a quella parte che seppe comprarlo. Se l' assessore non ha una influenza ed una riputazione eminente, il tribunale è uno stromento sbattuto dalle gelosie mercantili de' suoi membri. Ecco in breve i risultati dell' esperienza su i tribunali di commercio composti alla francese.

Fra tutte le giudicature, quella che ricerca più delle altre uomini superiori e indipendenti si è la giudicatura commerciale. Direte voi che sia *necessario* far giudicare i mercanti da altri mercanti? Come provereste voi questa proposizione? O voi volete che le leggi espresse debbano essere la norma dei giudicati, e la giurisprudenza commerciale la scienza direttrice delle loro decisioni, o no. Se volete il primo: dunque non è punto necessario affidare ai mercanti la giudicatura delle liti commerciali, perocchè la legislazione e la giurisprudenza commercia-

le possono essere apprese e possedute dai giureconsulti al pari di qualsiasi altro ramo della ragion civile. O voi volete che i giudicati commerciali non siano assoggettati a leggi sanzionate, nè diretti da una giurisprudenza ragionata, ed allora lasciate di erigere tribunali giudicanti e d'investirli d'una pubblica giurisdizione. Allora lasciate di dar loro anche un assessore legale, perocchè è assurdo vincolare colla ragion legale una specie di arbitramenti che voi volete regolati da semplici usi e da vaghe consuetudini introdotte coll'esempio.

Ma nell'atto che voi date un assessore legale ad un corpo di mercanti, voi date un uomo che supponete o volete perito nelle materie commerciali. E però come ne destinate uno potete destinarne almeno due o tre altri, e investirli esclusivamente della facoltà di giudicare, facendo intervenire due o tre mercanti in qualità di semplici consultori o per ciò assistenti per tutti quei lumi accessorii i quali son sussidiarii alla legge e non si possono d'ordinario richiedere da un giureconsulto. Capovolgete dunque la composizione francese dei tribunali di commercio, e voi la renderete utile.

Ciò premesso è chiaro doversi comporre ogni tribunal di commercio di giudici ordi-

narii ed indipendenti, pagati dal governo ed assistiti con voto consultivo da' mercanti i più probi e i più illuminati. Allorchè poi accada di dover giudicare fra un nazionale e un mercante estero progetti commerciali, son d'avviso che gli assessori debbano esser tanti per parte nominati dal tribunale dietro liste presentate dalle parti litiganti. Ciò dovrà aver luogo specialmente nelle città marittime, nelle quali la confidenza in un buon governo è possente per attirare gli specolatori.

La instituzione così conformata dei tribunali di commercio, specialmente nelle città marittime, potrebbe formare oggetto di trattati coll'estero per far godere fuori stato ai nazionali le sicurezze accordate presso di noi agli stranieri.

§ 68.

Del tribunale delle prede.

Sebbene uno stato pensar non debba a trattati propriamente detti di commercio, ciò non ostante è util cosa conchiudere trattati di libera navigazione durante la pace e la guerra. Posto il principio che l'uso del mare posto fuori del tiro del cannone sia libe-

ro a tutti, ne viene che in tempo di pace non si può impedire il tragitto a chicchesia senza offender l'indipendenza, e però senza violare la pace con lui. In tempo di guerra poi non si possono esercitare atti ostili fuorchè contro il nemico; e però gli amici, i neutrali ed i semplici passeggieri debbono essere rispettati. Ma benchè il principio sia semplice, ciò non ostante ne fu resa difficilissima l'applicazione; perocchè in pratica non basta che una cosa sia così, ma fa d'uopo che *consti* essere piuttosto così che così. Si è riflettuto che sotto la bandiera neutrale si può ascondere il nemico. Si è pensato che il neutrale può anche per puro guadagno soccorrere il nemico con armi o attrezzi di guerra, con corrispondenze pericolose, col trasportare persone temibili, e con altre mille maniere. Si è dunque divisato di stabilir le *prove* della neutralità e le *precauzioni* contro le frodi nocive ai belligeranti. Ciò fu fatto dopo di avere concordati i diritti dei neutrali. E siccome sogliono mai sempre crescere le pretese in proporzione che cresce la forza, così sotto il pretesto della difesa delle potenze belligeranti si sono talmente ristretti i diritti dei deboli neutrali, ed assoggettati a tanta inquisizione e a tante angherie, che la neutralità è stata finalmente

ridotta ad una servitù verso i forti potentati marittimi.

Fino a che le nazioni non saranno giunte alla naturale loro eguaglianza di stato e di potenza, fino a che tutte o quasi tutte non siano fortemente dirette, sarà impossibile di far riconoscere con eque convenzioni la libertà dei mari, e sbarazzarla da quegli odiosi e ingiusti vincoli dai quali in oggi trovasi inceppata.

Frattanto però importa di non lasciare al nostro gabinetto l'adito di provocar guerre marittime a capriccio mediante atti di ostilità o comandati o protetti a di lui beneplacito. Lo stato di pace è un solo, e l'inviolabilità di questo stato è semplice, unica, indivisibile. Questo stato spesse volte fu turbato con prede ingiustamente ordinate o ingiustamente protette.

Se importa assaissimo ad uno stato combattuto in mare di non moltiplicare i proprii nemici, ed anzi d'invitare i neutrali a frequentare i nostri porti per diminuire il più che si può i mali della guerra; se l'interesse ben inteso molte volte consiglia di chiudere un occhio su qualche licenza mercantile del neutrale per non perdere il maggior guadagno di un amico, o farne un nemico; egli importa assai più che una preda

mal fatta sia prontamente restituita. La piccola avarizia, la piccola vendetta o le mire oblique, atte a distaccare un amico da noi, debbono essere attraversate da una buona costituzione. Oltre dunque il consiglio necessario degli affari esteri dovrà esistere un tribunale o consiglio delle prede marittime, soggetto alla superior revisione della camera dei giudici del senato.

Questo consiglio sia nominato dal reggente, e i membri ne siano pure i consiglieri di stato. Ma questo consiglio abbia il suo presidente, il suo procurator di governo ed i suoi membri con voto deliberativo. Avanti di questo tribunale la procedura sia libera, regolata e spedita come nelle altre cause civili. Dalle sentenze del consiglio delle prede sia aperto il ricorso alla camera dei giudici del senato, e la decisione di quest' ultimo sia definitiva.

Per rendere a tutte le estere nazioni tranquillante il metodo di processura, io crederei che il mio governo ne potrebbe far presentare alle corti estere il progetto prima di farlo sanzionare dall' assemblea nazionale, e sentire le loro osservazioni, specialmente sulle condizioni che debbonsi verificare per pronunziare essere giusta o ingiusta una data preda. Con questo mezzo potrebbe il ga-

binetto nostro iniziare un equo diritto pubblico europeo in fatto di marittima navigazione per il tempo della guerra, assicurare così la libertà dei neutrali, e diminuire i danni dei belligeranti.

§ 69.

Della tutela pubblica dello straniero.

La tutela pubblica dello straniero abbraccia l' *ospitalità* e la *protezione*. Il nome di ospitalità richiama alla memoria il domma più caro e il più venerato da tutto il genere umano non pervertito dal dispotismo e da una diabolica religione. Leggete le storie le più antiche conosciute degli eroici tempi, leggete le relazioni dei viaggi moderni presso tutti i popoli più semplici, e ditemi se voi possiate trovare morale più concorde, più sacra, più religiosamente osservata di quella dell' ospitalità ? La filosofia, la religione, l' interesse pubblico ben inteso concorrono ad avvalorare questa morale. Platone fino da' suoi tempi si esprimeva come segue : « Ad peregrinos vero sanctissima esse foe« dera quisque cogitet. Ferme enim omnia « peregrinorum et contra peregrinos pecca« ta prae illis quae inter cives committun-

« tur ultori Deo curae sunt. Nam cum pe-
« regrinus amicis cognatisque caveat majo-
« rem et apud Deos et apud homines mere-
« tur misericordiam (1). »

Il cristianesimo intemerato e santo per tutti i cuori umani ha espressamente ed energicamente sanzionato questo precetto di Platone. Imperocchè fra i doveri i più eminenti dei direttori della religione fu dai fondatori imposto quello dell' *ospitalità* (2). I principi della Chiesa raccomandano d'accordo precipuamente al cristiano l'ospitalità (3). Nè dir si potrebbe essere questo o un mero consiglio, o un domma di virtù sovrabbondante e libera ; ma all'opposto tener si deve come assoluto e fondamentale dovere alla osservanza del quale si assegna

(1) *De legibus*, Dialogo V.

(2) Nelle epistole a Tito ed a Timoteo si pone come uno dei requisiti essenziali al vescovo quello dell'ospitalità : « *Hospitalem* benignum doctorem » Ad Titum, Cap. I, v. 8 ; ad Timot. II, Cap. III, v. II.

(3) L'apostolo PIETRO scrivendo ai Cristiani dice: « Ante omnia autem mutuam in vobis metipsis charitatem continuam habentes ..... *hospitales invicem* sine murmuratione. » Cap. IV, v. 9.

PAOLO parla agli Ebrei come segue : « Charitas « fraternitatis maneat in vobis, et *hospitalitatem* « nolite oblivisci. » Cap. XIII, v. 1, 2. « *Hospitalitatem* sectantes » dice ai Romani , Cap. XII, v. 13.

il più gran premio, e alla violazione del quale è annessa la più terribile delle pene minacciate dalla religione (1).

Nemmeno giudicar si potrebbe appartenere l'ospitalità alla morale puramente privata; ma devesi tenere come primaria legge di morale pubblica, perocchè troviamo essere stato esemplarmente punito il governo egiziano, simbolo di tutti i governi oppressori, specialmente per aver oltraggiata l'ospitalità. « Juste autem patiebantur (di- « ce la Sapienza) secundum suas nequitias. « Etenim detestabiliorem *in hospitalitatem* « instituerunt : alii quidem ignotos non re- « cipiebant advenas ; alii autem bonos ho- « spites in servitutem redigerunt (2). »

È superfluo che io soggiunga qui i gravi danni i quali derivano dalla politica inospitale comandata dai moderni governi europei (V. § 28 di questo libro). Duolmi soltanto assaissimo di trovare ancora in Italia

(1) Nel Vangelo si predice il solenne giudizio nel quale il Re del mondo si riserverà di premiare i giusti e di punire i reprobi. Ora fra i doveri coronati dal premio d'una eterna beatitudine si annovera espressamente l'ospitalità. E all'opposto fra i delitti colpiti da sempiterni tormenti si ricorda espressamente l'inospitalità. Vedi il Vangelo secondo Matteo, Cap. XXV, verso 31 fino al fine.

(2) *Sapient.* Cap. XIX, v. 12, 13.

qualche paese nel quale il nome di *forestiere* sia nome di scomunica, e che questo nome venga applicato ad altri Italiani nati solamente fuori del circondario della città o delle terre possedute da' suoi abitanti ; che chiunque è marcato da questo nome sia bersaglio dell' egoismo, delle usure, delle angherie, e perfino della civile proscrizione, se non di tutti almeno di moltissimi di loro. Per buona fortuna questo mostro rimane concentrato ad una razza dura, schiava, balorda, senza elevazione, senza energia e senza onore, la quale perderà col tempo le orme profondamente impresse dal dispotismo clericale e politico de' suoi dominanti.

Opera degna d' uno stato umano, libero e potente, io credo che debba essere quella di consacrare colla costituzione il precetto della ospitalità e di impegnare tanto gli amministratori quanto i tutori locali a dar mano alla pratica del medesimo. Lode, onori e premii siano destinati a que' ministri della religione i quali colla predicazione, colle insinuazioni private e cogli esempi promovano in singolar maniera l' opera della ospitalità e de' soccorsi allo straniero, qualunque ne sia l' origine, la condizione e la religione. Buoni regolamenti e buoni indirizzi siano ordinati dalla costituzione politica agli

incaricati dalla polizia ed ai protettori locali sul punto degli stranieri, in modo, che l' umanità sia accoppiata alla vigilanza e alla libertà ; e voi renderete il vostro paese ed il vostro governo desiderabile ai vostri vicini ed ammirabile fra le genti.

Quest' opera per parte del governo sarà perfetta se voi stabilirete le seguenti condizioni:

I. Che tutti gli atti dello stato civile siano fatti dagli agenti della pubblica autorità, e siano riconosciuti dalla legge come operativi di diritto per qualunque forestiere, senza che vi si mescoli alcuna pratica o alcun ministero religioso.

II. Che la libertà di coscienza, di industria e di commercio del forestiere sia inviolabile e guarentita da tutta la forza delle leggi e della costituzione.

III. Che la sicurezza delle persone, delle proprietà e delle contrattazioni sia internamente eguale per il cittadino e per il forestiere.

IV. Che vi sia un tutor nato per il forestiere non ancor domiciliato secondo la legge.

V. Che la protezione contro la persecuzione esterna, religiosa o politica, sia forte, universale e costante.

Dalla lettura di questi cinque articoli qualunque uomo di stato ne rileva la giustizia, l' utilità e la necessità, anche per ottenere ospitalità e protezione in favore dei cittadini nostri che viaggiano o si stabiliscono in estero paese. Queste condizioni sono precipuamente necessarie nelle piazze marittime, nelle quali ogni uomo d' industria e di commercio avrà sempre ribrezzo di entrare e di stabilirsi senza delle medesime. Io potrei sviluppare il senso ed i rapporti di questi articoli, e sopra tutto renderli pratici colle opportune discipline ; ma tutto ciò spetta alla legislazione ed alla amministrazione interna propriamente detta. Un solo fra questi io credo di eccettuare come quello che ha più volte formato l'oggetto di calde istanze ed anche di negoziazioni diplomatiche ; e questa si è la protezione dei così detti rifugiati, fuorusciti, emigrati, ecc.

§ 70.

Continuazione. Della protezione ai rifugiati, e delle assicurazioni dagli attentati ostili.

La protezione dei perseguitati ed oppressi da un estero governo rifugiati in casa vostra, è dessa consentanea alla buona politica ?

Quali sono i limiti di questa protezione?

L'amicizia e la neutralità è dessa compatibile col permettere che il vostro paese sia luogo nel quale si ordiscano congiure, leghe, ribellioni contro un stato amico?

Esaminiamo separatamente queste tre quistioni.

In un piano di ristaurazione presentato nel 1751 dallo statolder Guglielmo IV agli stati generali dell'Olanda dopo le sciagure della guerra terminata col trattato di Aquisgrana, esso, annoverando le cagioni dell'*antica prosperità* delle sette provincie, accenna la pratica di « attirare gli stranieri dei paesi vicini per « aumentare la popolazione e l'industria *ren-« dendo questo paese sicuro* asilo per gli stra-« nieri perseguitati ed oppressi. » Egli ricorda che niuna alleanza, niun trattato, *niuna considerazione per verun principe*, niuna preghiera *di qualunque potenza del mondo* non fu mai capace di far deviare lo stato da questa protezione e da questa sicurezza accordata ai rifugiati in Olanda. I tempi nei quali l'Olanda usò questa protezione non sono forse quelli delle persecuzioni politiche e religiose esercitate sotto gli Stuardi in Inghilterra, e sotto Luigi XIV in Francia? Quest' ultimo, primo, protagonista del moderno dispotismo europeo in tutti i generi, spinse,

come ognun sa, all'estremo la persecuzione contro i protestanti assicurati coll' editto di Nantes (1). Giacomo II, re d' Inghilterra, e Luigi XIV, re di Francia soprattutto, erano o no principi avvolontati e possenti, precipuamente rispetto all' Olanda, piccola repubblica? Che male è avvenuto all' Olanda per questa ferma protezione dei refugiati francesi o inglesi? Veruno affatto. Anzi quella repubblica ha potuto colla possente sua confederazione dettar la legge all' orgoglioso e vendicativo monarca francese. Per quanto sconsigliato sia un governo, non farà mai la guerra al vicino per i rifugiati presso il medesimo. L' esempio dell' Olanda del XVII secolo potrà essere dunque seguito non solo senza pericolo, ma con molta lode e utilità, da qualunque governo morale e li-

(1) L' editto di Nantes del 1598 fu rivocato da Luigi XIV nel 1685. Nel consecutivo anno 1686 coll'editto del 29 aprile fu da lui ordinato che « les protestants malades qui refuseraient le viatique devaient être considérés et punis comme apostats; s'ils venaient en santé, les hommes devaient être condamnés aux galères perpétuelles, les femmes à la prison et à la perte de leurs biens; en cas de mort, leurs biens être vendus, leurs cadavres exhumés et jetés à la voirie. » V. *Histoire de l' Édit de Nantes*, par BENOIT; *Histoire de la Diplomatie française*, par FLASSAU.

bero, il quale non ami di cospirare contro la causa dell' umanità.

Proteggere l' oppresso, ma non il *delinquente*, ecco i *limiti* fissati dalla giustizia e dalla politica alla tutela del rifugiato straniero. Di questa distinzione parlerò nel paragrafo seguente.

Ora si tratta di sapere se da uno stato amico o neutrale si possa permettere non solamente la radunanza graduale di nemici, ma nemmen tollerare la permaneuza di agenti esteri, i quali si occupino a ordire congiure, leghe e ribellioni contro uno stato vicino? A questa domanda io vi rispondo: o voi volete pace ed amicizia col vicino, o no. Se pace ed amicizia, voi non potete tollerare fatti i quali altro non sono che un principio di aggressione ; se poi non volete pace ed amicizia, voi non dovete vestire le divise degli uomini da forca e da galera, ma dichiararvi apertamente e con dignità. Colla offensiva vostra tolleranza, praticata o per pusillanimità o per nequizia, voi esponete il vostro paese ad essere per giusta rappresaglia e senz' altra dichiarazione invaso a mano armata dal governo minacciato, onde cacciarne o imprigionarne i cospiratori, senza che voi abbiate diritto di querelarvi. Perocchè ad una aggressione di fatto si rispon-

de pure con una difesa di fatto. Nè obbiettar si potrebbe che in casa vostra non furono peranche poste in movimento le armi, perocchè basta la sola minaccia per provocare la difesa. Niuno mi proverà che io non abbia diritto a dissipare le materie combustibili radunate, e che aspettar io debba ad agire dopo che saranno accese e che l'incendio sarà appiccato alla mia proprietà. Tu devi impedire la cospirazione, e non lo fai. Dunque diventi complice della medesima e ti dichiari mio nemico. Io dunque proveggo alla mia sicurezza nel modo stesso col quale tu attenti contro di me. Un governo dunque moderato e forte, che non fa ingiurie, ma neppur le tollera, non si perderà in femminili querele contro i suoi nemici, ben sapendo che in un secolo nel quale non si rispetta fede alcuna (non eccettuando nemmeno quella delle militari capitolazioni), i dispotici governi fanno il loro mestiere. Egli agirà invece risolutamente e vigorosamente, e farà rispettare la buona morale con una forza trionfante.

Dalle quali considerazioni ne viene che un governo moderato e libero che vuol serbare amicizia e pace con altri deve apertamente dichiarare che egli proteggerà fermamente i rifugiati presso di lui, ma che non

permetterà verun complotto, veruna cospirazione, verun apparecchio ostile in casa sua, e ne punirà esemplarmente gli autori. Più ancora che caccerà dal suo seno ed anche punirà qualunque ambasciatore o agente diplomatico il quale abusasse del suo sublime carattere per tessere o participare a siffatte opere tenebrose ed inique. Tutto questo può formare materia di politiche negoziazioni e di formali *trattati assicurativi* fra potenza e potenza, da approvarsi dall'assemblea nazionale.

§ 71.

Della reciprocazione in materia criminale.

La reciprocazione in materia criminale si deve considerare come un' alleanza perpetua degli stati contro i nemici dell' ordine sociale, qualunque sia la forma del loro rispettivo governo. Quest' alleanza però ha certi limiti oltre i quali essa diviene fomento di discordia e d' ingiustizia. Questi limiti quali sono? Quelli del diritto delle genti. Le sole violazioni delle relazioni comuni possono formare un oggetto di *mutue convenzioni* in materia criminale fra stato e stato; altrimenti si potrebbe cadere nell' as-

surdo che uno stato dovesse per trattato perseguitare un uomo, il quale per le leggi patrie deve essere riputato innocente o virtuoso. Che razza di trattato sarebbe quello col quale si obbligasse l' Inghilterra a consegnare o a punire un uomo reo avanti il tribunale degli inquisitori di Spagna? Quali dunque sono i rei che possono formar oggetto o di consegne o di pattuite punizioni? I *pirati*, i *masnadieri*, i *falsarii* di monete o di carte commerciali, ecco le sole classi che possono formare materia o di reciproca consegna, o di corrispondente punizione pattuita con trattati fissi; ben inteso però che per ogni consegna preceda uno speciale decreto del governo, approvato dal consiglio degli affari esteri.

Ma se taluno in istato estero lacera il mio nome, che cosa si dovrà fare? Perseguitarlo (io rispondo) avanti i tribunali del paese come un ladro dell' onore altrui; e per gli altri delitti che cosa potrà fare lo stato mio? Mandare (io rispondo) e ricevere informazioni, raccomandazioni, e passare altri ufficii liberi, rimettendosi nel rimanente alla rispettiva saviezza e provvidenza senza armare pretese positive di sorta alcuna. So che lo spirito di guadagno, di vendetta, o di un inconseguente zelo non rima-

ne talor soddisfatto ; ma questo malcontento spesso è una giusta pena di un governo che non provvede alla sussistenza, all'educazione ed alla vigilanza, o che vessa con mal' intese imposizioni o leve militari, e che perciò provoca con una cattiva amministrazione i delitti che egli poteva e doveva prevenire. Pensi egli a correggere le sue cattive leggi e la sua mala gestione, invece di corrucciarsi con me perchè non voglio obbligarmi oltre i limiti prefiniti dal diritto delle genti e da una savia politica esteriore. Ecco in breve ciò che io penso sulle reciprocazioni criminali fra stato e stato.

§ 72.

Conchiusione di questo libro.

PADRONANZA TERRESTRE IN CASA PROPRIA, LIBERTA' COMMERCIALE IN ALTO MARE, RESISTENZA ASSOLUTA AL SOVERCHIO INGRANDIMENTO ALTRUI, PROTEZIONE DEI CITTADINI PRESSO GLI STATI ESTERI : ecco gli oggetti da bramarsi dagli stati moderni. Qualunque popolo e governo che voglia queste cose professerà la *morale politica* comandata imperiosamente dalla provvidenza. La *ragion di stato esterna* deve consistere in questa mo-

rale. L'*arte* di conseguire e conservare la detta padronanza e libertà, di esercitare la mentovata resistenza, e di ottenere la suddetta civica protezione, costituisce la vera *politica* delle genti. Gli *atti positivi* di questa politica formano la *diplomazia*.

A che raccogliere con fatica tutte le carte che contengono transazioni passate fra principi antichi, a fronte del grand'atto della nazionale sovranità, dalla quale deriva la sua indipendenza e la sua padronanza territoriale? A che dissotterrare polverosi o tarlati diplomi di concessioni, di acquisti, di cessioni fatte dalla casa tale all' altra casa tale? Come se i popoli e i territorii si potessero mercanteggiare come le bestie ed i poderi, o come se un dinasta morto tanti anni e tanti secoli fa, potesse disporre dei popoli viventi in oggi! I morti son forse i padroni dispotici e perpetui delle vite e delle sostanze dei viventi? A questa maniera saliremo fino ad Adamo o a Noè. Serbate dunque, se volete, i vostri diplomi, i vostri trattati, le vostre carte, le vostre notizie, come puri monumenti storici; ma non venite con essi a disturbare il riposo di alcuno; perocchè sappiate che d' ora in avanti non potranno i popoli ed i governi riconoscere altri diplomi che i detti precetti fondamentali del diritto

delle genti, appoggiati al principio dell' indipendenza e della proprietà nell' attuale generazione. Se si faranno recenti trattati, questi sussisteranno fino ad una guerra o ad una nuova convenzione : per lo contrario i detti precetti saranno eterni.

La *cognizione* diffusa dei quattro precetti fondamentali del diritto delle genti, l' intimo universale *sentimento* della loro giustizia forma il *senso morale pubblico* relativo agli affari esteri. Da questo senso morale nasce l' *opinion pubblica* che giudica gli antenati ed i contemporanei. Il cuore di ogni uomo illuminato e dabbene riman sollevato così nel poter assolvere la memoria di tanti principi e di tante repubbliche dalla taccia di usurpazione. Laddove altro non faceva che seguire il bisogno invincibile di riunire le membra disciolte della personalità nazionale. Egli riserba la sua esecrazione contro coloro che sbranarono una nazione unita per divorarne le membra divise e condannarle ad uno stato violento, riprovato dalla natura, cui per altro il tempo, anche con dolorosi tentativi, scioglierà certamente.

Terribile lezione della provvidenza, la quale non volendo la debolezza, l' ignoranza e l' iniquità, punisce i popoli ed i governi che non seppero fortemente e quindi santamente ordinare la loro potenza.

Fuvvi certamente un tempo nel quale l' universale conquista si potè riguardare come parte di quella economia che presiede all' incivilimento delle nazioni ; e questo si fu quello nel quale mediante la conquista si potevano migliorare i conquistati. In questo senso fuvvi anche un tempo nel quale il poter assoluto o di un solo o di certe classi era necessario. Ma questo tempo è passato per tutte quelle nazioni le quali fecero certi progressi nella moralità. E però come la universale monarchia è divenuta in oggi impossibile in Europa, così il poter assoluto dei principi o di certe classi è divenuto rovinoso. All' opposto si è trovato che lo stabilimento di un governo temperato, il quale conosca e sia persuaso della giustizia e della bontà del vero diritto delle genti divise secondo la natura, si è trovato, dissi, essere l' unico mezzo di potenza e di prosperità interna, e di pace e sicurezza esterna. Unico è dunque il salvatore dei popoli, unico l' aspettato delle genti, unico il fondatore della nuova era condotta dalla pienezza dei tempi ; e questo si è il governo nazionale rappresentativo, illuminato, diretto, e sostenuto dalla sana pubblica opinione.

Alcuni *forieri* di questo salvatore sono già comparsi sulla terra, ed altri ancora vi

appariranno. Questi forieri sono le carte costituzionali pubblicate fino ad oggi in Europa. Se questi non sono il salvatore, ne sono però i precursori per appianare la strada alla di lui venuta. Il genio del male e delle tenebre tenta e tenterà tutti i mezzi per opporsi a questa venuta; ma quanto maggiori e più violenti saranno i suoi sforzi, tanto più presta e mortale sarà la sua caduta.

Frattanto che si aspetta questo trionfante momento tocca ai saggi ed agli apostoli dell' opinione di preparare le teorie e le regole costitutive e direttive della potenza degli stati, onde insegnare alla forza pubblica il modo di erigere e di muovere la macchina costituzionale, ed evitare con una mal intesa costruzione la rovina dell' opera; dalla quale rovina i fabbricatori rimangono schiacciati; e gli altri tutti son resi più che prima dolenti ed oppressi. Il bigottismo e il libertinaggio politico sono egualmente detestabili nei maestri dell' opinione. La morale del confessionario e della reggia non sono più buone per i nostri giorni. La prima è ridicola, la seconda è esecranda. Non v' ha che la morale nazionale che possa prender radici e sostenersi nella mente e nel cuore dei popoli. Studiate, coltivate, propagate que-

sta morale, e non dubitate che essa sarà ricevuta come una nuova religione mandata dal cielo a felicitare la terra. Non paventate le apparizioni degli emissarii delle tenebre. L'eterno sole della giustizia li caccerà nelle loro grotte, nelle quali giaceranno sepolti per sempre.

Più cose ancora dovrei dire; ma esse discendono spontaneamente, come da fonti naturali, dalle cose già discorse. Per ultima norma della ragion di stato rispetto agli stati esteri, parmi che la costituzione debba consacrare le massime seguenti, cioè:

I. Ampliare il dominio territoriale fino ai limiti dell' unità nazionale combinata colla difesa territoriale e conservarlo entro i limiti suddetti.

II. Non aver di mira nelle relazioni diplomatiche altro oggetto che la conservazione del territorio nazionale ampliato, la tutela del governo temperato introdotto, e la libertà commerciale esterna.

III. Non aver di mira nelle alleanze, nelle neutralità e nei trattati altro oggetto che la maggior prosperità e sicurezza del dominio medesimo quando sia ampliato, o di ampliarlo come nell' articolo 1°.

IV. Rendere e conservare l'industria e il commercio nazionale il più che si può indi-

pendente dalla volontà o dalla mala fortuna degli stati esteri.

V. Proteggere in tutta la estensione compatibile col diritto delle genti i proprii cittadini presso le nazioni estere, e l'ospitalità verso gli stranieri nel proprio territorio.

CAPITOLO X.

DELLA COMPOSIZIONE E DELLA GARANZIA COSTITUZIONALE DELL' ESERCITO NAZIONALE.

§ 73.

Punto di vista formante il tema di questo capo.

La composizione e la direzione dell' esercito deve ad un tempo stesso provvedere alla *difesa esterna* e alla *libertà politica* della nazione. La necessità che ha una nazione di essere potentemente armata, fino a che almeno gli stati moderni siano richiamati alla moderazione, fu già dimostrata. Fu poi detto che la potenza militare risulta meno dal numero che dal valore. Ora si tratta di vedere con qual metodo si debba comporre l'esercito, ritenendo la triplice condizione che sia *formidabile* per l' esterno, che sia il meno *dispendioso* per il popolo, che non sia mai *pericoloso* per la pubblica e privata libertà.

Io ho già avvertito altrove che l' argomento degli eserciti specialmente permanenti, comandati dal capo direttore, è il più inquietante nella teoria del nazionale gover-

no. Su di ciò io ho già anticipato alcune precauzioni, le quali comunque efficaci non mi sembrano ben finite e ridotte a quell'ultimo stato pratico il quale possa allontanare qualunque apprensione. Il timore d'una forza civica è certamente un gran freno, ma esso non è assicurante abbastanza, nè per un uomo di stato nè per i sospettosi amatori della libertà. A che è valso a Roma questa forza civica contro l'improvvisa aggressione del più ardito aristocratico qual era Silla? A che è valsa la forza del governo contro gli eserciti guadagnati e condotti dal genio militare e politico d'un Cesare o di un Cromwello?

Fino a che il soldato sarà pronto a vendere il suo braccio a chi sa offrire di più; fino a che esso sarà avvezzo a concentrare il rispetto della sovranità nel capitano che lo comanda; finchè i capi subalterni vedranno la sorgente dei comodi e degli onori in mano del loro duce; fino a che l'esercito sentirà che tutte le speranze e tutti i timori suoi dipendono dalla volontà del suo generale, credetemi che niun uomo amante della libertà nazionale potrà essere tranquillo, benchè vegga tutta la cittadinanza armata.

Per produrre la bramata sicurezza ricercasi una più forte guarentigia. Questa con-

siste nel guadagnare trionfalmente la testa ed il cuore dell' uffizialità e della soldatesca, in modo che essa non vegga giustizia, lucro ed onore fuorchè nella conservazione dell' ordine stabilito. Il senso della giustizia, o a dir meglio del dovere e del diritto civico, deve essere infuso e radicato in tutti prima che siano posti sotto le bandiere. La libertà nazionale deve essere l'idolo prediletto d'ogni armato, e però la riverenza delle autorità costituite il suo predominante sentimento. Ciò si ottiene colla primitiva educazion popolare, della quale ho già tracciato alcune parti. La speranza poi del lucro e degli onori deve essere così annessa alla conservazione dell' ordine stabilito, che senza di esso gli uffiziali ed il soldato siano convinti che tutto per essi è perduto. In conseguenza di ciò il potere e il diritto di concedere e assicurare gratificazioni, decorazioni, pensioni agli uffiziali, deve essere esclusivamente riservato all' assemblea nazionale dietro l' intercessione del protettorato, talchè il capo dell' amministrazione non abbia che il potere del comando libero e la promozione dei gradi, il tutto per altro regolato da un codice militare.

Ma questo sembrami ancor poco. Conviene che la guarentigia estenda le sue fibre

anche nel cervello e nel cuore del soldato comune, nell'atto pure che la composizione degli eserciti moderni deve necessariamente comprendere persone senza proprietà. Convien dunque creare una patria fattizia nell' esercito stesso, maneggiando la sua composizione in modo che coloro che sono ascritti trovino un vincolo che li leghi alla conservazione della repubblica. Ecco il grande problema ch' io mi propongo di sciogliere in questo capo. Io procederò addirittura a mostrare i mezzi pratici, senza perdermi in lontane premesse; ben intendendo che se saranno opportuni raccomanderanno la loro bontà.

Due parti avrà questo capo. La prima riguarderà la *composizione*, la seconda la *direzione* costituzionale dell'esercito in mira della conservazione della esterna indipendenza e della interna libertà.

§ 74.

Premesse legislative sulla composizione dell' esercito.

Prima di tutto io sbandisco il nome di *coscrizione*, sì perchè nella sua origine ricorda una soverchia autorità lasciata ai comandanti militari, e si perchè sveglia re-

miniscenze troppo penose per l'abuso che ne fu fatto. Io sostituisco invece il nome di *appello* o di *chiamata* come quello che più si confà ad una libera repubblica ed all' onore de' suoi difensori.

La chiamata è un' operazione da principio dolorosa per un paese non avvezzo alle armi ; ma in pochi anni la ritrosia va scemando, se la leva venga fatta con moderazione, con regolarità, con imparzialità, come l' abbiamo veduto nel regno d' Italia, nel quale se non sopravvenivano gli estremi sforzi del 1812 e 1813, noi vedevamo la coscrizione camminare agevolmente.

Che se lo spirito militare venga di buon ora promosso, se alle leve presegga il voto nazionale, se il ripartimento dei contingenti venga fatto senza frode, se le elezioni siano eseguite con imparzialità, se finalmente il concorso dei volontari trovi un premio e riesca di sollievo agli altri cittadini, forse avverrà che dovrete un giorno piuttosto moderare che eccitare la concorrenza al servigio militare. Ora passo ad esporre le mie idee su di quest' oggetto. E per procedere alla maniera più breve io presuppongo che dall' assemblea dei deputati sia stato accordato al governo un sussidio militare di linea, e però che il numero totale ed i con-

tingenti dipartimentali siano già stati sanzionati dalla legge.

Segue la ripartizione per ogni comune e la scelta degli uomini da porsi sotto alle bandiere. Queste sono funzioni tutte amministrative che debbono essere guarentite dalla costituzione. La frode di asserire un dato numero e di procacciarne un assai maggiore, troppo ripetuta anche colla salvaguardia della legge, invoca tutta la precauzione del legislatore. Son dunque d'avviso che la ripartizione del contingente dipartimentale debba essere fatta con solennità e pubblicità, e ne debba essere controvegliata l'esecuzione.

Il modo di far ciò appartiene alla legge costituzionale. Ridotta la cosa a questo punto, altro non rimane che l'*effettiva* chiamata e la scelta dei giovani che si dovranno consegnare all'autorità militare. Io credo che da questa ultima operazione dipenda la facilità o la difficoltà di questo ramo importantissimo di amministrazione.

§ 75.

Operazioni esecutive sulle leve militari.

Perchè questa operazione sia ben fatta io credo che convenga unire i due metodi del-

visita, tanto volontari quanto obbligati (ben inteso che que' volontari soli che sarebbero d'altronde chiamati dalla legge siano posti nell'urna fino a compiere il contingente assegnato al comune, e si rediga il processo verbale degli eletti). Compiuta questa operazione, si fissi il tempo per ricevere le offerte dei cambi e gli anticipati pagamenti della prima rata del riscatto; passato il quale si chiuda il protocollo. Le offerte dei cambi siano libere al cittadino obbligato tranne i volontari. Il non cittadino sia escluso dal diritto di dar cambi.

Quanto ai forestieri domiciliati che hanno presa la nazionalità, essi possano essere ammessi al beneficio del cambio mediante speciali concessioni del senato.

Il vuoto personale lasciato dall'esentato venga riempiuto da un volontario sul quale non sia caduta la sorte del servigio obbligato, e così si compia o rimpiazzi il contingente.

Colle somme pagate dagli esentati, e con un supplemento del quale parlerò più sotto, si costituisca il fondo onde premiare i volontari tutti alla fine del servigio, da passarsi prorata in caso di morte ai loro eredi oltre la pensione o altri sussidii decretati dallo stato.

Ecco all' indigrosso le massime direttive di questa parte della *chiamata* militare.

§ 76.

Provvidenze per alcuni casi.

Più casi si possono fingere. Il primo si è che il numero dei volontari scelti dopo la visita ecceda il contingente del comune. Che fare allora? — Si faccia, io rispondo, tuttavia l'estrazione dei nomi per dar luogo alle offerte: e coi volontari si compisca il contingente.

Ma se rimanessero dei volontari senza rimpiazzo, che cosa faremo? — Rispondo che quelli sopravanzati ad un comune possono servire ad un altro, talchè l' avanzo non si può liquidare che alla fine dell' operazione di tutta la chiamata. Che se poi infine vi fosse questo avanzo, si può ritenerlo come riserva, ossia scambiare gli obbligati rimasti coi volontari, e ritenere gli obbligati nella riserva.

Si domanderà con quali fondi si supplirà al premio di questi volontari soppravanzati? Io rispondo: con una sovr' imposta sui maggiori estimati, ragguagliato a lire 360 annue per ogni volontario sopravanzato.

Questi estimati possidenti o commercianti da tassarsi siano quelli che in quello o negli anni addietro furono chiamati e dispensati dal servigio o per sorte o per cambio. Per maggiori estimati intendo quelli che hanno uno scutato di estimo di tanta somma, o un negozio di tanto valore. Così si compensa la primitiva disuguaglianza reale, nata dal pareggiare il riscatto del piccolo col grande possidente o commerciante, e si provvede al premio promesso a tutti i volontari. La maggiore o minore imposta dipenderà dal maggiore o minor numero dei volontari sopravanzati.

L' altro caso si è che il numero dei volontari sia insufficiente a supplire alle ricerche degli oblatori che offrono il riscatto. Che fare allora ? — Si ricevano, io rispondo, tuttavia le oblazioni, e si supplisca colla chiamata libera e premiata di coloro che già finirono il loro servigio e che sono abili ancora o a continuarlo o a riprenderlo. E quando manchi questo mezzo si scelgano i meglio disposti e corretti, che furono presi a forza ed arruolati nel corpo *correttore*, e si dia loro o il premio dei volontari, o il posto nella milizia ordinaria, portando il premio sulla testa di un buon soldato obbligato.

Io giustifico questo metodo pensando non esservi altro mezzo per prevenire i complotti e i monopoli; perchè altrimenti i giovani volontari tenendosi indietro per rendersi più ricercati imporrebbero un prezzo insopportabile al loro servigio, nè potrebbero più aver luogo le utili provvidenze fondate sulla buona fede. Quando costoro veggano che non si ammettono cambi personali trovati dal chiamato con molta fatica e con molto denaro (1), e che il governo sa far senza di loro, si presenteranno certamente per godere gli stipendii militari e il premio fissato, senza cercar altro. Ciò avverrà particolarmente in quelli che si avvezzarono alla vita militare, ai più dei quali sembrerà sempre assai noioso e vile il maneggiare la zappa e il tirare la sega.

In mancanza di questi veterani potrà sempre supplire il corpo *correttore*. Questo è quel corpo nel quale vengono ascritti non delinquenti infami, ma giovinetti o uomini maneschi, rissosi, o poco bramosi di lavoro, o indocili alle ammonizioni paterne, o man-

(1) Noi abbiamo avuto l'esempio d'incettatori di cambi che li rivendevano a caro prezzo ai coscritti, per cui si è dovuto ricorrere alle pene. Vedi il *Giornale di Giurisprudenza universale*, Tomo I, pag. 328 — 335. Milano, per Cesare Orena.

canti alla disciplina militare, e simili. *In duriorem militiam condemnare* era usitato anche presso i Romani. Il dar loro la speranza d'una sorte migliore gli rende anche migliori, e l'essere chiamati o richiamati all'onore e al premio può formarne ottimi soldati. Si potrebbe per altro per una gradazione far passare sopra un chiamato semplice che non ha demeriti il premio del volontario mancante, dando al corretto il luogo del chiamato semplice.

È inutile il soggiungere che il contratto dei volontari deve essere mantenuto anche in caso del licenziamento di parte dell'armata, finita la guerra, e che il premio può essere allora pagato mensilmente al licenziato.

§ 77.

Utilità di questo metodo.

Molti sono i vantaggi di questo metodo per la composizione e garanzia dell'armata di linea della repubblica. Collo stabilimento del premio dei volontari si ottengono molti beni, sì prima del servigio, che durante e dopo il medesimo. Prima del servigio si fanno concorrere spontaneamente tanto i giovani che amano per inclinazione la vita

militare onde illustrarsi nella medesima, quanto coloro che non avendo i mezzi di sottrarsi in caso che la sorte li colpisca, sperano di aver un fondo che in fine loro assicuri un principio di onesta sussistenza. Se io, essendo cittadino (può dire ognuno,) prenderò servigio come volontario e sarò collocato nell' infanteria, troverò, finito il quinquennio con fedeltà, un capitale di lire 1800; se sarò scelto per la cavalleria, troverò un capitale di lire 2500. Con questo, se esco dal corpo o sono licenziato, io potrò intanto vivere finoacchè io trovi da collocarmi, e in ogni caso essendo valido a servire, tornerò ad offrirmi come volontario. Quando sia invalido troverò forse un posto nelle scuole primitive, nelle quali insegnerò a leggere, scrivere, il piccolo catechismo nazionale ed il maneggio delle armi.

Se poi morissi, potrà la mia famiglia percepire l'annualità a proporzione del tempo del servigio, perocchè l' anno incominciato si avrà come anno compiuto.

Lo stesso discorso potrà esser fatto dal nazionale non cittadino, colla differenza che pel primo quinquennio non potrà egli contare che sulla metà del capitale. Nel secondo quinquennio poi, volendo pel servigio già prestato nelle armate di terra o di mare

domandare la cittadinanza, potrà contare sul capitale intiero quando gli piaccia servire ancora come volontario ; la quale cosa potrà accordarsi anche allo straniero.

Con questo mezzo unito agli altri, lo stato previene le diserzioni dei non possidenti beni stabili o mobili, e le defezioni o rivolte militari, perocchè il timore di perdere il premio finale che stà totalmente in mano della nazione, unito agli altri motivi, gioverà assaissimo a tenere in fede il soldato durante il servigio. Finito poi il servigio, o volontariamente o per la riduzione delle armate in tempo di pace, lo stato non sarà costretto con dolore suo e danno altrui a reprimere colla forza tanti indigenti arditi per le abitudini militari, avendo essi con che supplire intanto alle spese d' una necessaria sussistenza fino a che trovino da collocarsi o nella repubblica o fuori della medesima.

Tutto questo riguarda la *garanzia della potenza* e della tranquillità della repubblica. Un altro segnalato vantaggio è il trionfo della *libertà*. Dando a qualunque cittadino il diritto di riscattarsi dal servigio militare nelle armate di linea, mediante la fissata contribuzione, si viene a porre in esecuzione il diritto di rappresentazione della forza

armata esterna dello stato. A che ridurrebbesi di fatti questo diritto se il possidente, il manufatturiere, il commerciante, l'uomo scienziato, i quali pagano per potere alimentare e instruire la società, dovessero essere loro malgrado trascinati a portare le armi, rovinando per sempre lo stato privato e pubblico? Era dunque giusto che pel ricambio di utilità che essi recano alla società fossero abilitati a redimersi con parte della loro sostanza dal peso della vita militare, e compartissero ad altri bisognosi il mezzo di acquistare un valore sociale. Il beneficio così si ripartisce fra due, e nell' atto che si osserva la giustizia distributiva si fa trionfare la libertà degli uni, la sussistenza degli altri, la fedeltà e l' amore di tutti per una patria giusta e benefica.

Finalmente la differenza del premio fra il cittadino e il non cittadino deve anticipatamente eccitare tutti i nazionali ad imparare a leggere e scrivere, il catechismo nazionale, ed il maneggio delle armi, onde acquistare la cittadinanza e percepire tosto tutto il premio annesso al servigio volontario. Così anche per questo mezzo si promoverà l'educazione primitiva assolutamente indispensabile ad una repubblica portata al supremo punto della sua perfezione.

A questo stesso intento presso quella classe che sembra più restìa si può giungere con un' altra circostanza di questa chiamata militare. Ecco il come. S' instituiscano alcuni cambi *gratuiti* da estrarsi a sorte da quegli agricoltori cittadini a' quali fosse toccato di dover servire e che amassero di dispensarsene. A questi cambi gratuiti diasi il nome di *grazie*. È naturale che gli agricoltori ai quali stà a cuore di non essere staccati dalle loro campagne procureranno di abilitarsi alla cittadinanza, onde poter domandare la grazia.

Dall' altra parte poi, interessa lo stato che l' agricoltore, particolarmente proprietario o a contratto fisso, ottenga qualche privilegio, non solamente perchè levando ad una famiglia di contadini un giovine laborioso voi praticate realmente una dolorosa confisca, ma eziandio perchè voi recate una ferita all' agricoltura, la quale sotto al governo rappresentativo dovrebbe piuttosto guadagnare che perdere. Quando io parlo di agricoltori cittadini, io intendo di dinotare agricoltori che coltivano attualmente un fondo proprio o un fondo altrui a contratto fisso, e non degli agricoltori giornalieri, lo stato de' quali è sempre precario, e i quali pur troppo forniscono alle prigioni o alla corru-

zione le persone senza domicilio, senza professione e senza mezzi certi di sussistenza. Per questi è un bene che la vita militare dia loro una sussistenza assicurata e una educazione regolare. Questo è comune all' infima classe degli artigiani.

§ 78.

Osservazioni speciali su i forestieri.

Vengono ora i forestieri. Si avrà osservato che per que' forestieri, i quali si offrono di servir volontariamente nelle armate, non ho fissato premio alcuno. Per gli altri poi che offrono di dar cambi, non gli ho abilitati a questo beneficio che con autorizzazione della camera de' principi del senato.

Tutte queste limitazioni erano necessarie in una repubblica veramente nazionale. Se si fossero ammessi indistintamente i nazionali ed i forestieri al premio dei volontari, il governo avrebbe attirato uno sciame di disertori e di miserabili di altri paesi a domandare di entrare negli eserciti nazionali; e però si sarebbe commesso il doppio errore di confidare molta parte della difesa nazionale a uomini senza patria e di dubbia fede,

e di togliere ai nazionali bisognosi il mezzo di acquistare un valor sociale, e indi la politica esistenza. Sarebbe anzi da desiderarsi che gli armati tutti fossero cittadini aventi una famiglia e una fortuna a difendere. Ma poichè ciò non è possibile cogli sforzi militari ai quali il dispotismo altrui si obbliga in oggi, così conviene derogare a questa importante massima di politica, ma derogarvi il meno che si può.

Questo discorso riguarda gli avventurieri che vengono da esteri paesi a domandar servigio presso di noi. Noi non li dobbiamo escludere totalmente, perocchè importa, specialmente pel tempo della guerra, avere alcuni noccioli di compagnie estere che servano di punto d' unione ai disertori nemici, ed importa eziandio dar un asilo ai veri amatori della libertà che si sottraggono all' oppressione della loro patria. Questi tutti, coi meriti acquistati nel militare servigio dopo di essere imbevuti dei principii nazionali, possono acquistare e nazionalità e cittadinanza, la quale allora deriva da un titolo di giustizia e di pubblica utilità.

Havvi un' altra classe di persone, le quali dagli stati esteri s' introducono nel nostro; e queste sono quelle che esercitano le arti ed il commercio. Questi due nomi veramente

impongono; ma questi nomi veduti nelle loro applicazioni non offrendo un eguale interesse, non meritano nemmeno un' eguale protezione. Osereste voi di porre un parrucchiere, un profumiere, o anche un caffettiere al pari d'un capo di manufatture di stoffe, ad un commerciante di generi di sussistenze o di oggetti inservienti alla fabbricazione, al vestito, alla sanità, ecc.?

Se voi ammettete i primi, se voi tollerate che altri non vi rechino veramente utilità perchè il loro commercio non dà un valore sociale a verun vostro nazionale, voi non dovrete certamente favorirli come colui che in casa vostra coi suoi capitali impiega molti nazionali e apporta vantaggio ai consumatori. A questi ultimi dunque si dovrà agevolare un mezzo di giovare allo stato pari al nazionale, accordandogli la facoltà di riscattare un figlio, un fratello, o un nipote applicato alle arti o alla negoziatura.

Si potrebbe spiegare ciò con una legge; ma essa non riuscirebbe mai bene definita e potrebbe sempre andare o di qua o di là del suo scopo. Ho creduto dunque più conveniente di rimettermi alla savia discrezione della camera dei conservatori del senato, la quale essendo penetrata del vero spirito della legge costituzionale, potrà applicare le

concessioni con discernimento e con opportunità.

Dico anche con opportunità, perocchè il forestiere non naturalizzato si trova sotto l' influenza dei trattati di reciprocanza stipulati cogli altri stati. Essi quindi sono sempre esposti al diritto così detto di ritorsione e di rappresaglia, il quale non può essere esercitato con preordinazioni fisse e rigorose, convenendo molte volte ad uno stato mostrar generosità quando l' altro usa rigore; e certe altre volte esercitare il sommo diritto quando l' altro stato propende alla indulgenza. Le minute e concrete combinazioni della politica esterna sfuggono dalla previdenza e ricusano una regola di ferro. Esse vogliono essere soggette a grandi massime, le quali lasciano all' amministrazione una conveniente latitudine a variare le provvidenze a norma dei casi presenti.

Ecco il perchè ho stimato bene di lasciare al senato il potere di ammettere lo straniero domiciliato al riscatto militare. Io non credo che si possa mover quistione sull' obbligo suo di contribuire al servigio militare, perchè egualmente si potrebbe disputare sull' obbligo di contribuire ai pesi nazionali, nell' atto pure che egli gode della difesa interna ed esterna al pari del nazionale e del

cittadino. Sarebbe una soverchia filantropia, o una mal intesa politica, specialmente per uno stato continentale ed agricola, lo spingere la protezione del giovine forestiere fino al privilegio dell' esenzione dal servigio militare.

§ 79.

Della Direzione costituzionale dell' esercito.

Poche cose mi rimangono a dire sulla direzione costituzionale dell' esercito, dopo quelló che qua e là ho esposto su di questo argomento. Il fine a cui miriamo si è quello di avere nell' esercito cittadini sufficientemente illuminati e gagliardamente affezionati alla repubblica. I mezzi comuni al soldato sono quelli che abbiamo già accennati nella prima parte, cioè istruzione, sussistenza, milizia, associazione agli affari pubblici. La politica umana non potrà mai suggerirne di migliori.

Quanto all' istruzione, questa deve essere preceduta e deve proseguire nei rispettivi corpi ora coll' esercizio dello scrivere ora colla civica istruzione a viva voce. Intorno alla sussistenza credo che basti quello che ne ho detto nei paragrafi antecedenti. Soggiun-

gerò soltanto che la tutela suprema della cassa di deposito dei premii deve stare presso il senato; e che i soldati debbono essere convinti che la diserzione e la ribellione principalmente fanno perdere per sempre il diritto al premio fissato. Sarà massima fondamentale non accordarlo che *alla fine* del servigio. Senza di ciò si toglie tutto il suo effetto. Dirò dunque dell' associazione agli affari pubblici. Questa associazione far non si può che colle elezioni costituzionali dei suoi ufficiali all' assemblea nazionale. Io bramo che la funzione di eleggere sia ripetuta ogni anno; che questo sia giorno di letizia e di miglior trattamento per i cittadini elettori, e che si proclamino in questa circostanza i nomi dei benemeriti con un succinto racconto delle loro prodezze e della loro fedeltà. L' aspetto della repubblica, la dignità e i doveri del cittadino devono essere tratto tratto richiamati alla memoria del difensore, infondendo ed avvivando in lui un senso di alta dignità col chiamarlo a parte della funzione sovrana del suffragio. Egli godrà di essere per dir così distributore degli onori della legislatura a que' capi che più meritarono la sua confidenza, locchè farà sì che il superiore tratterà meglio gli elettori, i quali lo possono innalzare alla carica di de-

putato. Molto si fa con questo mezzo per affezionare direttamente il soldato alla repubblica; ma l'opera è compiuta colla presenza abituale d'un rappresentante che non può fare che il bene. Egli sorveglia l'amministrazione, affinchè i cittadini che espongono la loro vita per gli altri siano trattati secondo le ordinanze; egli riceve le loro querele come i loro desiderii, e con ciò previene gli ammutinamenti. Egli tien registro delle loro prodezze per celebrarle in faccia al reggimento, e per farle proclamare e premiare nel venerando consesso dei rappresentanti della repubblica. Egli veglia finalmente al loro stato civile ed alla loro personale sicurezza allorchè si trattasse di qualche grave giudizio. Così la provvidenza della legge stabilisce una tutela paterna per il soldato nell'atto che prende il servigio, durante il medesimo, e dopo ch'egli è finito.

Quanto agli ufficiali, le grandi ricompense, gli onori, le decorazioni, le pensioni a cui possono aspirare sono tutti potentissimi incitamenti e vincoli, i quali, stando esclusivamente in mano della nazione, legano tutti i comandanti così allo stato e alla conservazione dell'ordine stabilito, che non è possibile di figurare nulla di più forte.

Ora domando se con tutti questi mezzi si

possa sperare di guadagnare lo spirito ed il cuore dell' esercito in favore della repubblica, in modo di farne un difensor fedele, costante e coraggioso? Nulla osta in questo sistema all' unità, speditezza e vigor del comando militare, e tutto lega allo stato. Introdurre una mente ed un cuor cittadino nell' esercito, far prevalere questa mente e questo cuore: ecco in poche parole *l' intento della direzione costituzionale* dell' esercito repubblicano. La prima opera del dispotismo si fu il dissociare il soldato dalla patria per collegarlo col tiranno; l' ultima opera della opinione e della libertà si è di ristabilire quest' associazione. La prima, dirò così, si operava per un cieco istinto; in oggi conviene che si faccia per una opinione illuminata. Guadagnata la testa, cattivato il cuore, che cosa resta più a desiderarsi in favore della libertà? Che cosa resta più a temerè per la costituzione della repubblica? Lo spirito stesso di corpo, che si perpetua, guarentisce la *durata* di questo sistema, talchè il cittadino armato difendendo i suoi privilegi difenderà necessariamente anche gli ordini stabiliti.

§ 80.

CONTINUAZIONE.

Delle promozioni militari.

Ma comunque gagliarda sia la possanza dell' interesse e degli onori sull' animo dei militari per legarli alla repubblica, comunque l' ordine dell' esercito sia identificato con quello dello stato, ciò non ostante, se la distribuzione dei gradi militari rimane in balìa del capo dell' amministrazione, io dubito se questo vincolo basti per assicurarsi della politica libertà. Il regime personale dell' esercito è cosa che tocca assai più da vicino e più largamente tutti gli individui, di quello che le lontane gratificazioni e gli onori ambiti della repubblica. D' altronde nella mente dei più nasce troppo naturalmente l' opinione che piacere ed ubbidire al principe sia lo stesso che piacere ed ubbidire alla repubblica. L'idea di ubbidire a lui non come a padrone, ma come a primo magistrato dovrebbe essere predominante nel soldato; ma questa distinzione non sarà sentita, o non sarà alimentata allorchè vedrà che l'essere promosso ai gradi militari, l'esservi mantenuto e

l'esserne privato dipende assolutamente dalla volontà di questo capo. L'interesse personale soffocherà la moralità politica o la corromperà. Guai a quella repubblica, la quale avvezza il soldato ad agire con un senso non patriottico, e peggio, con mala fede.

Ma come eviterete voi questo scoglio fatale se lascerete la distribuzione delle cariche militari in balìa del reggente? È d'essenza di ogni potere esecutivo, sia aristocratico sia monarchico, di tendere alla dominazione assoluta. Ma dall'altra parte l'ubbidienza passiva dei soldati ai loro capi è pure di necessità. Come l'esercito non può essere corpo deliberante nella costituzione dello stato, così l'uffiziale ed il soldato non possono essere investiti di poteri discrezionali. L'ubbidienza gerarchica deve dunque essere cieca. Essa non potrà avere altri limiti che la formale ribellione alla sovranità nazionale. Convien dunque tor di mano al capo dello stato ogni leva per sollevare l'esercito; locchè si fa colla coscienza illuminata dell'istruzione, colla sottrazione d'ogni mezzo di seduzione, e colla tema d'una forza nazionale formidabile. Del primo mezzo ho già detto abbastanza; del terzo ne dirò nel capo seguente. Resta il secondo. Esso si risolve in due parti. La prima consiste ne-

gli allettativi de' quali ho parlato nel paragrafo antecedente; la seconda nella *facoltà guarentita* di accordare, conservare e togliere i gradi militari. Perizia, valore, patriottismo e moralità sono i soli titoli che debbono presiedere alla amministrazione personale dell' esercito. La compiacenza verso il principe deve essere identificata colla coscienza del cittadino. Ma se i gradi si danno come premio dei servigi prestati alle passioni personali della corte o del superiore militare, se essi si tolgono come pena della virtù patriottica, come si potrà mai ottenere il trionfo costante del vero merito?

In questo contrasto di comando e di ubbidienza, di passione e di dovere, di unità e di socialità, di impero gagliardo e di sommessione politica, che cosa dunque faremo? Tutto è importante nell' esercizio estremo della forza. Rompere l' unità egli è lo stesso che togliere la potenza; affievolire il comando egli è lo stesso che dissipare la forza. Ma lasciarla libera in mano del reggente, egli è lo stesso che farla nemica alla repubblica. Che fare adunque, io lo ripeto, in questo contrasto? Eccolo. La distribuzione dei gradi nell' esercito si commetta pure al reggente; ma questa facoltà sia temperata colle seguenti discipline, cioè:

I. Tutti i gradi di uffiziale, dal tenente in su, siano domandati come cariche costituzionali, tanto col mezzo dei superiori militari quanto col mezzo del protettore.

I soli posti di caporale e di sergente siano di libera collazione del capitano, che dovrà essere responsabile del regime personale della sua compagnia.

II. Quando si tratterà di conferire i gradi militari, il ministro dell'esercito comunicherà al grande oratore la nota delle elezioni o promozioni. Il grande oratore le rimanderà colle sue osservazioni tanto al ministro quanto al consiglio di reggenza.

III. Il reggente, veduta la proposizione del ministro e sentito il consiglio di reggenza, delibererà.

IV. Il voto del consiglio sarà deliberativo. Esso non potrà che approvare o rigettare la proposizione del ministro.

Sarà interdetto al consiglio di proporre o decretare mutazioni, sostituzioni, elezioni, traslocazioni od altro, e d'interporre raccomandazioni per chicchessia.

V. Quando il governo trasandasse soverchiamente le domande dei postulanti, potrà il grande oratore sollecitarne l'esito o in tutto o in parte.

VI. Il comitato di provvidenza sarà di-

spensato dalle sopra prescritte discipline. Esso potrà disporre, secondo crede meglio per la cosa pubblica, anche dei gradi già ottenuti, e riformare il personale dell' esercito giusta l' esigenza del servigio della repubblica.

VII. Niuno sarà riconosciuto come uffiziale di qualunque grado, se non sarà munito di brevetto del reggente o del comitato di provvidenza controfirmato dal grande oratore, e vidimato dal protettore del reggimento. La destituzione in tempo di pace non potrà essere ordinata che con processo formale. La legge ne fisserà i casi.

VIII. In tempo di pace non vi saranno generali in capo. Pel tempo di guerra i generali in capo verranno nominati o rimossi dal comitato di provvidenza, sentito il grande oratore.

§ 81.

Motivi del progetto sopra le promozioni militari.

Non trattandosi di togliere, ma solamente di raffrenare il regime personale dell' esercito in mano del reggente, si comprende agevolmente lo spirito del sopra riportato

progetto. Il potere *dispositivo* fu posto tutto nelle di lui mani. Al consiglio di reggenza non fu affidato che un *antagonismo coibente*, e nulla più. Se noi avessimo accordato anche al consiglio di reggenza la facoltà di proporre o di nominare ai gradi militari, noi avremmo realmente creati più socii del potere assoluto o più complici de' suoi arbitrii. Parimenti se avessimo permesse le raccomandazioni, noi avremmo provocato un traffico di voti e di favori pernicioso alle buone elezioni.

Noi abbiamo lasciato in mano del capitano la scelta del caporale e del sergente. Eccone il perchè. Dovere e merito di un capitano è l' avere una ben disciplinata compagnia. Allorchè s' impone una responsabilità conviene darne i mezzi. Conviene che le braccia delle quali un funzionario si serve siano a sua piena soddisfazione. L'azione del capitano sulla compagnia è immediata, diretta, vicina. Quando questa parte sia ben amministrata io posso dire che il regime personale dell' esercito sia assodato. Il tenente o sottotenente temperano col fatto il poter del capitano, senza nuocere all' unità e vigoria del comando.

Era poi necessario di elevare le cariche militari al grado di cariche nazionali, sì per-

chè i titolari fossero penetrati ch' essi non servono il principe ma la nazione, e sì perchè il sistema delle elezioni fosse animato dallo stesso spirito dal quale sono animate anche le altre parti. La postulazione, tanto necessaria per far conoscere i più degni ed attivi; la postulazione, nella quale è forza far valere meriti palesi; la postulazione, la quale toglie al governo un brancolare penoso e sostituisce una traccia luminosa; la postulazione, dissi, applicar si deve anche alle elezioni ed alle promozioni militari. Prima che la vita militare fosse staccata dalla cittadinesca, prima che fosse divenuta uno stato a sè anche per la necessità di mantenere eserciti permanenti, non era praticabile la postulazione. Ma la condizione delle cose essendo cangiata, conviene estendere questa pratica anche alla milizia, nella quale soprattutto ricercasi energia di passioni, distinzione di merito, e affezione per la causa dello stato.

Taluno rimarrà colpito che tutta questa regolarità sia abbandonata allorchè sorge la dittatura del comitato di provvidenza. L' uomo di stato applaudirà a questa deroga, pensando che con un corpo momentaneo e mutabile non militano le ragioni di corruzione e di diffidenza d' un principato per-

manente ed ereditario. Anzi in questa occasione si possono riparare le negligenze ed i torti commessi dalla pacifica amministrazion militare. Finalmente se la dittatura non ha un pieno arbitrio sull' esercito, essa diviene nulla, specialmente a fronte d' un principato geloso, dominante nello stesso tempo in casa. Tutto dunque esigeva la plenipotenza accordata a quel comitato.

CAPITOLO XI.

NECESSITA' ED ECONOMIA D' UN ESERCITO PERMANENTE.

§ 82.

Fondamenti storici della necessità d' un esercito permanente.

Un esercito permanente è una calamità permanente. Ma questa calamità deve tollerarsi *quando non siavi altro mezzo* onde evitare la morte dello stato. Dico la *morte*, perocchè se tu non avrai un esercito permanente tu sarai improvvisamente assalito, tagliato a pezzi e diviso fra gli aggressori. Questa formola è spaventevole; ma è la formola dei potentati moderni europei. Veniamo alle prove. Noi abbiamo già veduto che ogni stato che non raggiunse ancora l' unità nazionale deve in oggi o aggrandire o perire. Ogni politico è persuaso di questa alternativa. Se la comune dei lettori ne brama le prove, legga la nota tratta dal voto politico del marchese Maffei e continuata fino al dì d' oggi, e rimarrà convinto della necessità indeclinabile per ogni stato piccolo di aggrandire o di perire.

Qui non finisce la cosa. Non si può essere nel novero dei potentati senza un esercito permanente e disciplinato, e senza doviziosa artiglieria e ogni maniera di arsenali di guerra; altrimenti si corre pericolo o di essere soggiogati o sbranati come la Polonia, o di vivere a discrezione di alleati potenti. Un' occhiata storica sull' andamento dei governi moderni d' Europa ci sforza a collocare fra i dogmi politici la formazione e la conservazione, anche in tempo di pace, d'un esercito robusto, coraggioso e ben disciplinato, proporzionato ad una valida difesa contro ogni improvvisa aggressione degli stati vicini.

« Poco sarebbe l' aumento di ricchezza nei re (dice il prelodato Maffei) se non fosse accompagnato dal moderno uso d'impiegarla in truppe. Che strana mutazione hanno fatta a' giorni nostri le armate, nell' eccesso a cui sono venute di numero e di apparato? Nel secolo del 1400, quando l' Italia essendo tutta sotto principi suoi proprii, si trovava piena di ricchezze e di credito, e florida sopra ogni altro paese negli studi e nelle arti, nuova e misera serie di cose principiò in essa Carlo VIII, il quale chiamato ed aiutato da Lodovico Sforza, passò l' Alpi con esercito. Potente era quel

re molto più de' suoi antecessori, per essersi unite sotto di lui le provincie di Francia, che prima eran divise; con tutto ciò non gli fu possibile di muoversi per tale spedizione, se lo Sforza non gli prestò 200,000 scudi. Ei venne con esercito degno allora di un tanto re, eppure non oltrepassò il numero di 12000 fanti e 1600 uomini d'arme, che venivano a fare 4000 cavalli in circa, e 200 gentiluomini di sua guardia, come si può vedere nel primo libro del Guicciardini. Non fu però difficile ad alcuni principi italiani d' incontrarlo nel suo ritorno da Napoli, e di combatter con lui.

Alla battaglia di Geradada, nel 1509, il re di Francia trasse seco tutto il suo sforzo, per eseguire contro la repubblica veneta il concertato nella lega di Cambray; con tutto ciò non ebbe più di 18,000 fanti e 2000 lancie sotto l' insegne, onde non fu difficile a' Veneziani, che possedevano allora uno stato anche in Italia molto più ampio, di farsegli incontro con forze non solamente eguali, ma superiori. Nella guerra medesima l' imperator Massimiliano venne in persona ad assediar Padova con tutta la sua armata, ed unitamente cogli aiuti dei collegati; non pertanto furono tutti insieme più di 32,000 fanti e 1700 uomini d' arme per